

Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute

Gnest, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gnest, H. (2008). *Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute*. (Arbeitsmaterial, 337). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284653>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Holger Gnest

Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute

ARL

Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute

AM Nr. 337
ISBN: 978-3-88838-337-3
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2008
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de
Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Holger Gnest

Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute

Autor

Gnest, Holger, Dipl.-Ing., Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover

Das vom Autor vorgelegte Manuskript wurde vor der Veröffentlichung einer externen Qualitätskontrolle unterzogen (Begutachtung durch einen externen Experten) und nach Berücksichtigung der hierbei vorgebrachten Empfehlungen dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für den Band liegt allein beim Autor.

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“

Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort	VI
1 Einführung	1
1.1 Hintergrund	1
1.2 Ziel der Studie und Vorgehensweise	1
1.3 Aufbau des Berichts	2
2 Chronologische Darstellung	2
2.1 Die 70er – das Ende der Planungseuphorie	2
2.1.1 Allgemeine politische Situation	2
2.1.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern	3
2.1.3 Bundesraumordnung	4
2.1.4 Landes- und Regionalplanung	5
2.1.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen	7
2.2 Die 80er – die Ökologisierung der Raumplanung	9
2.2.1 Allgemeine politische Situation	9
2.2.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern	10
2.2.3 Bundesraumordnung	10
2.2.4 Landes- und Regionalplanung	12
2.2.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen	13
2.3 Die 90er – neue Impulse durch informelle Planung?	17
2.3.1 Allgemeine politische Situation	17
2.3.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern	17
2.3.3 Bundesraumordnung	18
2.3.4 Landes- und Regionalplanung	22
2.3.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen	23
2.4 Die 2000er – Raumplanung unter Druck	24
2.4.1 Allgemeine politische Situation	24
2.4.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern	24
2.4.3 Bundesraumordnung	26
2.4.4 Landes- und Regionalplanung	27
2.4.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen	29
3 Entwicklungen und Umbrüche in 30 Jahren Raumplanung	31
4 Schlussfolgerungen zur Raumplanung als Gegenstand einer Theorie	41
Quellen	47
Anhang	52
Abkürzungsverzeichnis	55
Kurzfassung/Abstract	56

Vorwort

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis eines Forschungsauftrages, der mir von der ARL erteilt wurde. Für das Angebot, eine solche Studie zu verfassen, und das damit verbundene Vertrauen möchte ich mich bei der Akademie ausdrücklich bedanken.

Nach Beginn der Arbeit wurde mir schnell bewusst, dass ich mich auf ein schwieriges Unterfangen eingelassen hatte. Denn für jemanden, der 1973 geboren wurde, handelt es sich für den Großteil des untersuchten Zeitraums um eine historische Betrachtung, während die meisten Kontaktpersonen diese Jahrzehnte selbst miterlebt haben.

Dazu kommt, dass eine umfassende Betrachtung der Geschichte der Raumordnung, ihrer Organisation, Rechtsgrundlagen, Inhalte, Konzepte und Instrumente auf der Ebene von Bund, Ländern und Regionen in dem vorgegebenen Rahmen nicht zu leisten war (und auch in einem deutlich größeren Rahmen nicht zu leisten gewesen wäre). Ich hätte mich natürlich auf bestimmte Aspekte konzentrieren können, aber mir ging es vor allem darum, ein Bild von der Raumplanung der vergangenen Jahrzehnte zu bekommen und nachzeichnen zu können. So habe ich durch ein pragmatisch-heuristisches Vorgehen versucht, Wichtiges von Unwichtigem zu unterscheiden und so einen Überblick zu erhalten, der sicherlich nicht vollständig, aber doch einigermaßen umfassend ist.

Im Ergebnis sind viele kleine und große Mosaiksteine zusammengekommen, die hoffentlich ein stimmiges Bild von der Entwicklung der Raumplanung wiedergeben – aus der Perspektive einer nachkommenden Generation.

Für die Einschätzung von Veränderungen in ihrer Reichweite und praktischen Relevanz waren die Gespräche mit Planungspraktikern und Planungswissenschaftlern, die einen Teil der Zeit oder sogar den gesamten Zeitraum miterlebt haben, von unschätzbarem Wert. Alle Interviewpartner haben sich viel Zeit für das Gespräch und z. T. noch besondere Mühen auf sich genommen, um ein Zusammentreffen zu ermöglichen. Mein besonderer Dank geht daher an Peter Domogalla, Dietrich Fürst, Eckart Güldenberger, Ulrich Kegel, Hans Kistenmacher, Heinz Konze, Günter Piegsa, Axel Prieb, Lorenz Rautenstrauch, Gottfried Schmitz und Astrid Worch.

Ferner danke ich Herrn Tönnies von der ARL für seine Unterstützung!

Holger Gnest

1 Einführung

1.1 Hintergrund

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) beschäftigt sich seit 2004 in verschiedenen Workshops mit der Frage des aktuellen Theoriebedarfs der Raumplanung. Dabei geht es weniger um Theorien in der Planung (also Theorien, die den Gegenstand der Planung betreffen) als um Theorien der Planung, also den Versuch, die Raumplanung als Disziplin in ihrer Entstehung und ihrer Wirkung besser zu verstehen.

Um der Diskussion innerhalb der ARL einen zusätzlichen Input zu verschaffen, wurde von der Akademie ein Forschungsauftrag zum Wandel der Raumplanung in den letzten drei Jahrzehnten in Auftrag gegeben.

1.2 Ziel der Studie und Vorgehensweise

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Studie lautet: „Wie hat sich die überörtliche Raumplanung in den letzten 30 Jahren verändert?“ Dabei geht es nicht nur darum, bestimmte Entwicklungen in der Planungspraxis nachzuzeichnen, sondern auch deren Entstehungszusammenhänge zu erforschen: Wodurch sind Veränderungen in der Raumplanung ausgelöst worden? Welche Rolle spielen veränderte Rahmenbedingungen, neue Problemstellungen oder die Einführung neuer Instrumente?

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die Aktivitäten der Träger der Regional- und Landesplanung sowie der Bundesraumordnung. Das schließt Aktivitäten anderer Organisationen, die z. B. auf der interkommunalen Ebene „Regionalentwicklung“ betreiben, aus.

Auf der anderen Seite wird jedoch nicht nur die Planung selbst, also das Erstellen von Raumordnungsplänen, betrachtet, sondern es werden alle Tätigkeiten, welche die planenden Stellen als zur Erfüllung ihrer Zielvorstellungen notwendig erachten, berücksichtigt. Dazu gehören auch die sog. „weichen“, informellen Instrumente wie Verhandlungen, Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen und persuasive Instrumente.

Bei der Vorgehensweise liegt ein Schwerpunkt auf der Auswertung der einschlägigen Literatur. Neben Veröffentlichungen, die sich in einer Art Rückschau mit den historischen Veränderungen auseinandersetzen, werden zeitgenössische Publikationen als Primärquellen herangezogen. Angesichts der Fülle von Literatur zur Raumplanung aus den letzten drei Jahrzehnten sind der Auswertung jedoch enge Grenzen gesetzt. Als zeitgenössische Veröffentlichungen, die für den gesamten Untersuchungszeitraum in ähnlicher Form vorliegen, bieten sich vor allem die Raumordnungsberichte des Bundes an (siehe Anhang 1).

Eine reine Literaturanalyse birgt allerdings Gefahren: Die Wissenschaft, die naturgemäß die Veröffentlichungslandschaft dominiert, ist der Praxis meist ein paar Jahre voraus. Der Versuch, Entwicklungstendenzen in der Praxis frühzeitig zu erkennen, führt manchmal zu Über- und Fehlinterpretationen und birgt die Gefahr, sich von der realen Entwicklung abzukoppeln.

Um die Erkenntnisse aus der Literatur mit Erfahrungen aus der Planungspraxis zu vergleichen, werden ergänzend zehn persönliche, qualitative Interviews mit ausgewählten Planungspraktikern und Experten durchgeführt (Liste siehe Anhang 2). Dabei handelt es sich um teilstrukturierte, leitfadengestützte Interviews, die den Befragten die Möglichkeit geben, nicht nur zu reagieren, sondern auch eigene Inhalte in das Gespräch einzubringen. Da ein Vergleich der Aussagen der Befragten nicht vorgesehen ist, kann

auf eine einheitliche Struktur der Interviews verzichtet werden. Aufgrund dieser Vorgehensweise werden die Ergebnisse der Interviews nicht in einem eigenen Kapitel vorgestellt, sondern fließen als mündliche Quellen in den Bericht ein.

Die unterschiedliche Entwicklung in einzelnen Bundesländern wird aufgrund des zeitlichen Rahmens nur in sehr begrenztem Maße berücksichtigt. Ein Schwerpunkt liegt aus pragmatischen Gründen – Zugang zu Dokumenten und Gesprächspartnern – auf dem Land Niedersachsen. Die Auswahl der Interviewpartner hat zudem zur Folge, dass die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz stärker berücksichtigt werden.

Für die Zeit vor der Wiedervereinigung konzentriert sich diese Arbeit auf die Entwicklung in den alten Bundesländern. Mit ihrem Beitritt zur Bundesrepublik haben die fünf neuen Länder das im westlichen Teil Deutschlands gewachsene Rechts- und Verwaltungssystem übernommen und ein völlig neues Planungssystem nach den Rahmenseetzungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) aufgebaut. Für eine Darstellung der Raumplanung in der DDR wird auf Okonnek (1999) verwiesen.

1.3 Aufbau des Berichts

Das folgende Kapitel 2 stellt die Entwicklung der Landes- und Regionalplanung chronologisch dar. Die Aufteilung in Unterkapitel erfolgt nach Jahrzehnten (70er, 80er, 90er, 2000er).

Innerhalb der Unterkapitel wird zunächst in der gebotenen Kürze ein Überblick über die allgemeine politische Situation des betrachteten Zeitabschnitts gegeben (Kap. 2.x.1). Das soll insbesondere der jüngeren Generation (zu der sich der Verfasser auch noch zählt), die gerade die 1970er- und 1980er-Jahre weder bewusst selbst miterlebt noch als Teil des Geschichtsunterrichts kennengelernt hat, eine bessere Einordnung ermöglichen. Anschließend wird die Entwicklung in den für die Raumplanung bedeutenden Politikfeldern skizziert (2.x.2), bevor die Entwicklung der Bundesraumordnung (2.x.3) sowie der Landes- und Regionalplanung (2.x.4) dargestellt wird. Den Abschluss bildet eine etwas detailliertere Betrachtung der Situation in Niedersachsen (2.x.5).

In Kapitel 3 wird die historische Entwicklung zusammenfassend analysiert, indem der Frage nachgegangen wird, welches die wichtigsten Umbrüche und Veränderungen in der Raumplanung in den letzten 30 Jahren gewesen sind.

Den Abschluss bildet Kapitel 4, das – aufbauend auf den Ergebnissen der Studie – einige Überlegungen zum Theoriebedarf der Planung enthält. Diese beziehen sich darauf, wie sich die Raumplanung als Gegenstand einer Theorie begrifflich fassen lässt. Dabei wird für eine integrierte, formelle und informelle Aktivitäten umfassende Betrachtung der Raumplanung geworben.

2 Chronologische Darstellung

2.1 Die 70er – das Ende der Planungseuphorie

2.1.1 Allgemeine politische Situation

Deutschland wird seit 1969 von einer sozial-liberalen Koalition regiert. Bundeskanzler ist zunächst Willy Brandt, der 1974 im Zuge der Guillaume-Affäre zurücktreten muss. Sein Nachfolger wird der bisherige Finanzminister Helmut Schmidt.

Das dominierende außen- und innenpolitische Thema Anfang der 1970er-Jahre ist die Ostpolitik Willy Brandts. Der Bundeskanzler hat die Aussöhnung mit den östlichen

Nachbarn vorangetrieben und schließlich 1972 den Grundlagenvertrag mit der DDR abgeschlossen. Infolgedessen können sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR in die UNO aufgenommen werden (1973). Für seine Entspannungspolitik bekommt Willy Brandt zwar den Friedensnobelpreis, gleichzeitig ist sie jedoch auch Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen. Der zugrunde liegende Ansatz, die außenpolitischen Realitäten anzuerkennen und damit zu einer Normalisierung in den Beziehungen zu kommen, wird von der Opposition scharf kritisiert (Deutscher Bundestag 1994: 400).

Die zweite Hälfte der 1970er-Jahre steht innenpolitisch im Zeichen des Terrors der „Rote Armee Fraktion“ (RAF). Höhepunkt ist der sog. deutsche Herbst 1977 mit der Erstürmung einer von Terroristen gekidnappten Lufthansa-Maschine in Mogadischu, der darauf folgenden Ermordung des von der RAF entführten Arbeitgeberpräsidenten Hans-Martin Schleyer und dem Selbstmord mehrerer inhaftierter RAF-Terroristen.

2.1.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern

Die Wirtschaftspolitik steht im Zeichen der ersten Ölkrise von 1973. Auslöser der Krise ist der Jom-Kippur-Krieg zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn. Die westlichen Staaten unterstützen Israel, was den mehrheitlich arabischen Ländern in der Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) missfällt. In der Folge reduziert die OPEC bewusst die Ölfördermenge. Dies führt zwischen 1972 und 1974 zu einer Vervielfachung des Erdölpreises (WTRG Economics 2007).

In der Folge kommt es zu einem weltweiten wirtschaftlichen Einbruch (Deutscher Bundestag 1994: 416). Die Freigabe des Dollars durch die US-Regierung führt zudem zu einer Aufwertung der DM und setzt somit die Exportwirtschaft zusätzlich unter Druck (Fürst 2007 mdl.). Ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1973 noch um fast 5 % gestiegen, liegt der Anstieg 1974 nur noch bei 0,5 %, 1975 sinkt das BIP sogar um über 2 % (BMRBS 1979: 6). Das hat Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote, die sich von 1,2 % (1973) auf 4,7 % (1975) erhöht. Ab 1976 steigt das Wirtschaftswachstum zwar wieder, aber die Arbeitslosenquote bleibt im Bundesdurchschnitt konstant bei ca. 4,5 % (ebd.).

Auch in der Bevölkerungsentwicklung stellt dieses Jahrzehnt einen Wendepunkt dar. Ist bis 1971 bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ein Anstieg zu verzeichnen gewesen, führt ein starker Geburtenrückgang ab 1972 zu einem negativen Saldo.¹ Hinzu kommen zeitweise erhebliche Wanderungsverluste aufgrund der Rezession – allein 1975 verlassen ca. 230.000 Ausländer das Land (BMRBS 1979: 117).

In vielerlei Hinsicht gibt es Mitte der 1970er-Jahre einen Bruch in der Entwicklung, der sich auch auf das gesellschaftliche und politische System auswirkt. „Die ‚Tendenzwende‘ – so das bereits 1973/74 geprägte Wort – löst eine allgemeine politische Umorientierung aus: An die Stelle des Reformelans und der Erwartung, die Zukunft gezielt und planmäßig bewältigen zu können, treten mehr und mehr Klagen über die Unregierbarkeit und die Sachzwänge, die jeden politischen Gestaltungswillen aufs stärkste einschränken“ (Deutscher Bundestag 1994: 412). Diese Entwicklung führt zur Abkehr von der integrierten Entwicklungsplanung (vgl. Kap. 2.1.3) und sollte die Raumplanung zum Ende des Jahrzehnts verändern.

¹ Weniger Geburten als Sterbefälle. Wanderungen werden bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nicht berücksichtigt.

Die 1970er-Jahre sind auch das Jahrzehnt der Gebietsreformen. Bundesweit werden Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke neu zugeschnitten und vergrößert. Im Großraum Hannover werden beispielsweise 210 Gemeinden aus vier Landkreisen zu 20 Städten im Landkreis Hannover und der kreisfreien Landeshauptstadt zusammengefasst (Schulz 2001: 66). Die Regionalplanung hat es nun mit größeren und selbstbewussteren Kommunen zu tun. „Die Regionalplanung musste der durch die Gebiets- und Verwaltungsreform veränderten administrativen und kommunalpolitischen Stärke und Fachkompetenz der Städte und Regionen Rechnung tragen“ (Schulz 2001: 69). Als praktisches Problem erweist sich die Gebietsreform auch für die raumordnerischen Steuerungsinstrumente, da die Ziele der Landes- und Regionalplanung immer nur für Gemeinden als Ganzes gelten, aber durch die Gebietsreform auch Großgemeinden mit vielen verschiedenen Ortsteilen entstanden sind (Weyl 1991: 242).²

2.1.3 Bundesraumordnung

Die 1970er-Jahre stehen ganz im Zeichen des ersten und einzigen Bundesraumordnungsprogramms (BROP), das im Jahr 1975 verabschiedet wird. Bereits 1969 beauftragte der Bundestag die Bundesregierung, „auf der Grundlage einer konkreten, räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen“ (BMRBS 1975: 9). Die Ministerpräsidenten haben jedoch auf einer Ausarbeitung des Programms innerhalb der MKRO bestanden (von Hinüber 1999: 27). Die dortigen Abstimmungsprozesse haben sich dann über Jahre hingezogen, sodass das BROP erst 1975 durch die MKRO verabschiedet werden kann.

Das Programm enthält „eine Konzeption für die großräumige und langfristige Entwicklung des Bundesgebietes (...), die konkreter Maßstab für die regionale Verteilung künftiger Bundesplanungen und Maßnahmen, insbesondere der raumbedeutsamen Investitionen und Subventionen ist“ (BMRBS 1975: 9). Diese Formulierung sowie der Auftrag des Bundestages (s. o.) zeigen deutlich, dass Raumordnung zu der Zeit noch als Teil einer Raumordnungspolitik gesehen wird. „Im Unterschied zu den gesetzlich geregelten (...) Aufgaben der Raumordnung spricht man von Raumordnungspolitik, wenn alle diejenigen Aktivitäten des Staates oder ihm nahe stehender Institutionen bezeichnet werden sollen, die darauf gerichtet sind, eine bestmögliche Gestaltung von Räumen oder Regionen zu erreichen“ (Sinz 2005: 863).

Diesem Planungsverständnis entsprechend werden im Raumordnungsbericht 1978 im Kapitel „Vollzug des Bundesraumordnungsprogramms“ unter anderem die Gemeinschaftsaufgabe (GA) zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die GA zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie die räumlichen Auswirkungen der Forschungsförderung aufgezählt (BMRBS 1979: 15 ff.). Im (ausführlicheren) Raumordnungsbericht 1974 wird auch schon auf die Bedeutung steuerpolitischer Maßnahmen hingewiesen, insbesondere auf die Sonderabschreibungen auf Wohngebäude (Vorläufer der Eigenheimzulage) und die Kilometerpauschale (BMRBS 1975: 120).

Als Hauptaufgabe der Raumordnung gilt, „die räumlichen Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen“ (BMRBS 1975: 20), auch wenn diese Aufgabe interessanterweise gar nicht im ROG 1965 zu finden ist, sondern erst Ende der 1980er-Jahre dort aufgenommen wird (siehe Kap. 2.2.3).

² Siehe auch die Ausführungen zur Situation in Niedersachsen im folgenden Kapitel.

Die Erfüllung dieses Ziels wird mit verschiedenen Indikatoren gemessen, dazu gehören im Bereich Infrastrukturausstattung z. B. die Parameter „km Bundesautobahn je 100.000 Einwohner“ (als Indikator für die Verkehrsausstattung) oder „Einwohner je Bett in Akutkrankenhäusern“ (Indikator für die Gesundheitsversorgung) (BMRBS 1979: 8). Im Raumordnungsbericht 1974 wird die räumliche Verteilung von Behördenstandorten untersucht und gefordert, diese „mehr als bisher nach den Zielen der Raumordnung zu bestimmen“ (BMRBS 1975: 76). Diese Auffassung, dass Standortentscheidungen von Bundes- und Landeseinrichtungen auch unter regionalpolitischen Gesichtspunkten getroffen werden müssen, ist auch in den folgenden Jahrzehnten ein gesellschaftlicher Konsens, der erst mit Beginn des neuen Jahrtausends in Frage gestellt werden wird (vgl. Kap. 2.4.2).

2.1.4 Landes- und Regionalplanung

Landesplanung

Die Länder beginnen – auf der Basis des ROG von 1965 – mit der Aufstellung von Landesentwicklungs- (LEP) oder Landesraumordnungsprogrammen (LROP). Diese enthalten Aussagen zu:

- Gebietskategorien
(Verdichtungsbereiche, ländliche Zonen, besonders förderungsbedürftige Gebiete sowie Sicherungs-, Gestaltungs- und Entwicklungsräume)
- Zentralen Orten
(mit bis zu sechs verschiedenen Ebenen,³ im wesentlichen Ober-, Mittel-, Unterebenen)
- Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen (von Hinüber 1999: 24)

In einigen Ländern wird die Landes-Raumordnung als Teil einer integrierten Entwicklungsplanung verstanden, so zum Beispiel in Hessen, wo das Landesentwicklungsprogramm (LEP) „Hessen '80“ aufgestellt wird.⁴ Dieses Programm enthält nicht nur räumliche Festlegungen, sondern auch geplante Investitionen, vorrangige gesellschaftspolitische Ziele und zeitliche Prioritäten (BMRBS 1975: 109). Neben Ansätzen, die raumbezogene Planung in eine „politische Gesamtentwicklungsplanung“ (ebd.: 110) zu überführen, gibt es auch die dualistische Variante, bei der Landesplanung und Landesentwicklungsplanung nebeneinander existieren (Weyl 1991: 211). In Niedersachsen baut das Landesentwicklungsprogramm „Niedersachsen 1985“, das eine „integrierte Aufgabenplanung“ enthält, auf den räumlichen Zielen des im selben Jahr aufgestellten Landesraumordnungsprogramms auf (Niedersächsischer Ministerpräsident 1973: 15). Der Raumordnungsbericht des Bundes von 1974 kommt zu dem Schluss, dass die „Tendenz, die landesplanerische, vorwiegend raumbezogene Planung zu einer Entwicklungsplanung mit Raum-, Zeit- und Ressourcenbezug umzuwandeln, (...) in allen Ländern erkennbar [ist]“ (BMRBS 1975: 109).

Planung ist Ende der 70er fast ein Modewort. Ähnlich wie private Wirtschaftsunternehmen soll auch die öffentliche Hand Planung betreiben („politische Planung“ (Waterkamp 1978: 7)). Diese Planungseuphorie wird aus dem Glauben an eine wissenschaftli-

³ In Bayern gab es Kleinzentrum, Unterzentrum, Unterzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums, Mittelzentrum, Mögliches Oberzentrum, Oberzentrum (BMRBS 1975: 130 f.).

⁴ In Hessen war bereits 1965 ein Investitionsplan der Landesregierung zur Verbesserung der Bildungs-, Sozial- und Verkehrsinfrastruktur vorgestellt worden („Großer Hessenplan“). Der Landesentwicklungsplan Hessen '80 sollte diese Investitionsplanung mit den Zielen der Landesplanung zu einem gemeinsamen Programm zusammenfassen (Schirmacher 1991: 173 f.).

che Planung gespeist, die auf systematische Weise gesellschaftliche Probleme lösen kann (ebd.). Für die Stadtentwicklungsplanung stellt Müller-Raemisch (1988: 74) fest, dass die Wissenschaft besonders die Analyse- und Entscheidungsinstrumente verbessert hat. „Aber ihren Mythos von einer widerspruchsfreien Gesamtplanung hat auch die wissenschaftliche Stadtentwicklung nicht und nirgends verwirklichen können“ (ebd.).

Ähnlich ergeht es den integrierten Entwicklungsplanungen auf Landesebene: Sie können die politischen Erwartungen nicht erfüllen und werden meistens noch während ihrer Laufzeit von der Wirklichkeit überholt (von Hinüber 1999: 29). Insbesondere die Ölkrise von 1973 und die Wende in der demografischen Entwicklung zeigen die Schwerfälligkeit der eingesetzten Planungsinstrumente und ihre methodischen Grenzen, die Entwicklung von Wirtschaft oder Bevölkerung zu prognostizieren. Die „totale Verplanung bis zum letzten Kindergartenplatz“ erweist sich zudem als unpraktikabel, bindet Regierungen die Hände und provoziert Widerstände der Fachressorts (Schmitz 2007 mdl.). Letzteren kommt die Krise der integrierten Planung sehr gelegen, denn die Zentralisierung von Kompetenzen in den Staatskanzleien ist ihnen aufgrund des damit verbundenen Kompetenzverlustes ein Dorn im Auge (Fürst 2007 mdl.).

Regionalplanung

In den Regionalplänen bzw. regionalen Raumordnungsprogrammen (RROP) werden die Vorgaben der Landesentwicklungs- und Landesraumordnungspläne umgesetzt. Die Mindestinhalte dieser Pläne lassen sich wie folgt gliedern (vgl. von Hinüber 1999: 24.; BMRBS 1975: 142):

- Generelle Entwicklungsziele
(angestrebte Struktur des Planungsgebietes)
- Richtlinien für Bevölkerung und Arbeitsplätze
(Entwicklung der Bevölkerung und angestrebte Verteilung in Teilräumen, Richtzahlen für die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in Teilbereichen oder einzelnen Gemeinden)
- Zentrale Orte und ihre Ausstattung
- Entwicklungsaufgaben, Zweckbestimmung und Zuweisung gemeindlicher Funktionen
(wirtschaftliche Entwicklung, Wohnstandort, ländliche Siedlung, Erholungsfunktion)
- Infrastruktur- und Ausbaumaßnahmen

Dadurch haben die Regionalpläne eine Doppelfunktion: Sie sind einerseits normatives Zielkonzept für die Entwicklung des Raumes, gleichzeitig aber auch Umsetzungsinstrument, da sich die Flächennutzungsplanung an die Regionalpläne anzupassen hat. Das gilt insbesondere für die Siedlungsentwicklung. Hier müssen die Gemeinden sich an von der Regional- und Landesplanung aufgestellten Richt- bzw. Zielzahlen für die Einwohnerentwicklung in den einzelnen Gemeinden orientieren.

Diese Zahlenwerte werden offenbar je nach Bundesland unterschiedlich eingesetzt: Während die Zahlen in Niedersachsen in dieser Zeit sehr bürokratisch gehandhabt und durchgesetzt werden (Kegel 2007 mdl.; Prieb 2007b mdl.), dienen die Werte z. B. in Rheinland-Pfalz mehr der Orientierung und sind kein absoluter Maßstab bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen (Kistenmacher 2007 mdl.). Auch in Hessen spielen Zielzahlen für die Bevölkerungsentwicklung in der Praxis keine große Rolle. Vielmehr wird schon in den 70ern stärker mit einer flächenbezogenen Steuerung gear-

beitet, bei der die möglichen Siedlungserweiterungen der Gemeinden im Regionalplan eingezeichnet werden (Rautenstrauch 2007 mdl.).

2.1.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen

Landesplanung und Landesentwicklungsplanung

In Niedersachsen wird ab 1970 begonnen, „über Raumordnung hinaus die erforderlichen Grundlagen für eine langfristige integrierte Aufgabenplanung zu schaffen“ (Niedersächsischer Ministerpräsident 1973: 15). Ziel ist es, die begrenzten finanziellen Mittel optimal für die wachsenden Aufgaben einzusetzen (ebd.). Das Ergebnis stellt das Landesentwicklungsprogramm „Niedersachsen 1985“ dar, das im Sommer 1973 verabschiedet wird. Eine Rechtsgrundlage für dieses Programm existiert übrigens nicht (Weyl 1991: 213).

Im April des gleichen Jahr wird auch das Landesraumordnungsprogramm (LROP) aktualisiert, dessen Aussagen unter der Überschrift „Räumliche Gliederung“ in zusammengefasster Form (15 Seiten) Eingang in das 550-seitige LEP finden (Niedersächsischer Ministerpräsident 1973: 19). Der dualistische Ansatz (LROP und LEP) in Niedersachsen hat auch die Konsequenz, dass unterschiedliche Abteilungen für die Planungen zuständig sind. Während die Raumordnung weiterhin zum Innenministerium gehört, ist die integrierte Entwicklungsplanung eine Aufgabe des Planungsstabes der Staatskanzlei. Es gibt zwar Versuche, beide Einrichtungen beim Ministerpräsidenten zusammenzulegen, aber der Innenminister weigert sich, die Zuständigkeit für die Landesraumordnung abzugeben (Weyl 1991: 212 ff.). Diese Aufspaltung führt nicht nur zu einem ständigen Kompetenzgerangel, sondern auch dazu, dass viele qualifizierte Fachkräfte von der obersten Landesplanungsbehörde in die Staatskanzlei wechseln (ebd.: 214).

Die Aufstellung eines Landesentwicklungsprogramms bleibt ein einmaliger Versuch. Die zugrunde gelegten Prognosen entpuppen sich als zu optimistisch, das Programm selbst als zu detailliert. „Durch die überaus große Differenzierung und Detaillierung der untersuchten Aufgabenbereiche schwoll die Datenmasse zudem derart an, dass das Planwerk damit viel zu schwerfällig, unelastisch und kaum fortschreibbar wurde und zum Zeitpunkt der Veröffentlichung auch in Teilen bereits überholt war“ (Weyl 1991: 214). Nach dem Regierungswechsel 1976 wird die Idee eines integrierten Entwicklungsplanes schließlich stillschweigend aufgegeben (ebd.).

Regionalplanung

Nach Inkrafttreten des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung 1966 sind zunächst die damals acht Regierungs- und Verwaltungsbezirke für das Aufstellen von Bezirksraumordnungsprogrammen zuständig.

Eine Ausnahme bildet der Verband Großraum Hannover, der schon 1967 den ersten Regionalplan im Land vorstellt. Dieser Plan ist methodisch seiner Zeit voraus: In einem ersten Arbeitsschritt werden fünf verschiedene regionale Entwicklungsmodelle in einem Beteiligungsverfahren diskutiert, die dann später zu einem Leitmodell, das die Basis für das Wachstum im Verbandsgebiet auf bestimmte Standorte verteilt, weiterentwickelt werden (Kappert 1996: 56). „Inhaltlich wurde dabei in mancherlei Hinsicht Neuland betreten, angefangen von der Planung in Alternativen über die intensive Form der Beteiligungsverfahren bis hin zu der starken Differenzierung der Aussagen“ (Weyl 1991: 225).

Die Raumordnungspläne für die Regierungs- und Verwaltungsbezirke werden allesamt zwischen 1975 und 1976 abgeschlossen (ebd.: 236). Nach einer Anweisung des

Ministeriums müssen die Pläne alle wesentlichen Festlegungen des Landesraumordnungsprogramms wörtlich wiederholen, was die regionalen Aussagen in den Hintergrund rückt und die Lesbarkeit der Programme erschwert (ebd.). Diese Regelung gilt übrigens bis heute fort.

Für die „Bekanntgabe der Raumordnungsziele“ an die Gemeinden gibt es ein spezielles Instrument, die sog. Landesplanerischen Rahmenprogramme (Cassing 1983: 138 f.). Diese müssen von den Gemeinden bei der Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen bei den Regierungsbezirken angefordert werden. In den Rahmenprogrammen sollen „die im Raumordnungsprogramm festgelegten Ziele näher dargelegt werden, insbesondere die Funktion der Gemeinde im Raum, ihre Zuordnung zu zentralen Orten und die anzustrebende Gemeindegröße“ (NROG 1966, zitiert in Cassing 1983: 138). Die wichtigste Angabe ist die anzustrebende Einwohnerzahl für die Gemeinden. Diese Einwohnerrichtzahlen werden kaskadenartig aus den Einwohnerrichtzahlen für die Nahbereiche (enthalten im Regionalen Raumordnungsprogramm) abgeleitet, welche sich wiederum aus den Einwohnerrichtzahlen für die regionalen Planungsräume (im Landes-Raumordnungsprogramm) ergeben. Dieses aus heutiger Sicht ungeheuer technische System hat vor allem mit dem Problem zu kämpfen, dass die einzelnen Planwerke zu ganz unterschiedlichen Zeiten aktualisiert werden, sodass sich beispielsweise Ende der 1970er-Jahre aufzustellende Flächennutzungspläne theoretisch an den Richtzahlen des Landesraumordnungsprogramms 1969 bzw. den nachfolgenden Konkretisierungen orientieren müssten. „Es ist offensichtlich, dass die landesplanerischen Ziele im Verfahrensablauf bis zur Bauleitplanung und zur bauordnungsrechtlichen Wirksamkeit jegliche Aktualität verloren haben“ (Cassing 1983: 140).

Als Notlösung orientieren sich die Landesplanerischen Rahmenprogramme direkt an den 1973 und 1978 aktualisierten Richtwerten des Landesraumordnungsprogramms und passen die Werte für die betroffenen Gemeinden entsprechend an. Allerdings hat der demografische Wandel zu einer erheblichen Korrektur der Bevölkerungsziele geführt, sodass z. B. im Raum Hildesheim nicht mehr durchschnittlich 7 % Bevölkerungswachstum, sondern 1 % Bevölkerungsrückgang erwartet werden (ebd.: 143).

Die Prognose-Unsicherheiten und Unzulänglichkeiten des Systems hindern viele Bezirksplaner offensichtlich nicht daran, die Richtzahlen auch weiterhin „bis auf die letzte Stelle“ zu berechnen (Kegel 2007 mdl.). Gegenüber den Gemeinden werden die Werte „engstirnig“ angewandt (Domogalla 2007 mdl.) und regelrecht „exekutiert“ (Prieps 2007b mdl.). Domogalla (2007 mdl.) berichtet von einem Beispiel, bei dem eine Gemeinde vier zusätzlich genehmigte Wohneinheiten als Sieg gegen die Raumordnung verbucht!

So wundert es nicht, dass die Richtwerte bei den Kommunen „verhasst“ sind (Prieps 2007b mdl.) und die Regionalplanung als „autoritär-paternalistisch“ (Weyl 1991: 237) empfunden wird. Das ist insofern bedeutsam, als die nach der Gebietsreform neu entstandenen, größeren Gemeinden zur Neuauflistung von Flächennutzungsplänen verpflichtet sind (Cassing 1983: 139), es somit zu flächendeckenden Konflikten kommt.

Auch wenn die Richtzahlen nicht von allen Bezirksregierungen gleichermaßen streng umgesetzt werden (Domogalla 2007 mdl.), enthält das Thema eine hohe politische Brisanz. Das Instrument der Einwohnerrichtzahlen ist ein wesentlicher Grund für den schlechten Stand, den die Raumplanung später in der Politik haben sollte (Prieps 2007b mdl.).

Nicht förderlich war vermutlich auch die Abschaffung der Landesplanungsbeiräte, die sich aus Oberverwaltungsbeamten, Kommunalpolitikern, Vertretern gesellschaftlicher

Gruppen und Experten zusammensetzen und bis 1974 bei den Bezirksregierungen bestanden. „Obwohl den Landesplanungsbeiräten kein Mitbestimmungsrecht, sondern nur ein Recht auf Mitwirkung zustand, wirkte sich ihr Einfluss deutlich im Sinne einer stärkeren Mitbestimmung der Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung der regionalen Raumordnungsprogramme aus“ (Weyl 1991: 235). Mit der Änderung des Landesplanungsgesetzes 1974 wird diese Art der Beteiligung abgeschafft und durch das noch heute übliche Verfahren zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ersetzt.

Im Zuge der zweiten⁵ Gebiets- und Verwaltungsreform 1977 kommt es zur „Kommunalisierung“ der Regionalplanung, d.h. Träger der Regionalplanung werden die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte. Die Änderung des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes erfolgt dabei im Rahmen des Artikelgesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform (Weyl 1991: 216), also gleichzeitig mit der Reduktion der Zahl der Regierungsbezirke von 8 auf 4 und der Landkreise von 62 auf 38 (Weyl 1991: 216 f.).

Bei der Verlagerung der Trägerschaft der Regionalplanung auf die Landkreise ist der Gesetzgeber von der Bildung von Großkreisen ausgegangen.⁶ Dazu ist es im Laufe der Gebietsreform aber nicht mehr gekommen, weil die Landkreise erbittert um ihren Fortbestand gekämpft haben (ebd.: 217). So sind relativ große Gemeinden entstanden, während die Kreise nicht im gleichen Maßstab vergrößert worden sind (ebd.: 241). Elf der 38 Landkreise zählen weniger als 200.000 Einwohner, der Kreis Lüchow-Dannenberg wird mit ca. 50.000 Einwohnern zur kleinsten Planungsregion in Deutschland (Fürst, Ritter 1993: 87).

Bei der Verlagerung der Regionalplanung auf die Kreisebene dient die behördliche Anwendung der Richtzahlen zwar als Aufhänger, aber dieser niedersächsische Sonderweg ist auch nur möglich, weil die Kommunalpolitiker in Niedersachsen traditionell über einen großen politischen Einfluss verfügen (Domogalla, Kegel, Kistenmacher 2007 mdl.). So wird die Kommunalisierung der Planung auch als „Sieg der Selbstverwaltung“ gegen die autoritäre behördliche Bezirksplanung betrachtet (Weyl 1991: 237). Die Protagonisten erhoffen sich nach der Reform mehr Bürgernähe der Planung aufgrund einer größeren Mitbestimmung der Gemeinden (ebd.: 239).

In den kreisfreien Städten (sowie in der Stadt Göttingen) ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan. Während in Hannover und Braunschweig (nicht durchgehend⁷) Verbandslösungen gefunden werden, gibt es für die Stadt-Umland-Bereiche von Osnabrück, Oldenburg und Göttingen bis heute keine einheitliche Regionalplanung.

2.2 Die 80er – die Ökologisierung der Raumplanung

2.2.1 Allgemeine politische Situation

In der Bundespolitik beginnt der Aufstieg von Helmut Kohl, der 1982 durch ein erfolgreiches Misstrauensvotum gegen Helmut Schmidt Bundeskanzler wird und eine CDU/FDP-Regierungskoalition anführt.

⁵ Im Großraum Hannover hatte es bereits 1974 eine vorgezogene Gebietsreform gegeben (Schulz 2001: 66).

⁶ Die Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen (Weber-Kommission) hatte in einem ersten Zwischenbericht 1966 die Bildung von 15 Großkreisen vorgeschlagen, im Endbericht 1969 hatte sich die Anzahl bereits auf 28 (+4 kreisfreie Städte) erhöht (Fürst, Philippson 1985: 41 f.). Nach Abschluss der Reform waren es 38 Landkreise und 8 kreisfreie Städte sowie die Stadt Göttingen, die in Bezug auf Regionalplanung den kreisfreien Städten gleichgestellt ist (Niedersächsischer Minister des Innern 1981: 28).

⁷ Der erste Verband Großraum Braunschweig existiert von 1973 bis Ende 1978 (Weyl 1991: 230 ff.). 1992 wird der Zweckverband Großraum Braunschweig (<http://www.zgb.de>) gegründet, der u. a. auch für die Regionalplanung zuständig ist.

In die Amtszeit Kohls fällt der Fall der Berliner Mauer 1989. Gemeinsam mit Außenminister Hans-Dietrich Genscher bewirkt er in den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen mit den Siegermächten die Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung und die Integration der vergrößerten Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft. Gleichzeitig treibt er den Aufbau einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion der beiden Staaten voran. Mit dem Beitritt der fünf neuen Länder zur Bundesrepublik wird die deutsche Wiedervereinigung 1990 vollzogen.

In den 1980er-Jahren verändert sich auch die Parteienlandschaft. Das etablierte Drei-Parteien-System, bestehend aus SPD, CDU/CSU und FDP wird durch die ökologisch orientierte Partei der „Grünen“ ergänzt. 1983 überwindet die neue Partei erstmals die 5%-Hürde und zieht in den Bundestag ein. Zwei Jahre später kommt es in Hessen zur ersten Rot-Grünen Regierung auf Landesebene.

2.2.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern

Seit den 1970er-Jahren hat sich der Umweltschutz zu einem immer bedeutenderen politischen Thema entwickelt. „Luft- und Wasserverschmutzung, Verkehrslärm oder der Bau von Großprojekten werden von immer mehr Menschen als eine elementare Bedrohung ihrer Lebenswelt empfunden“ (Deutscher Bundestag 1994: 415). Entsprechend werden Aspekte der Umweltqualität bei der Einschätzung des Wohnortes von den Bürgern mit am höchsten gewichtet (BMRBS 1990: 15).

Nach dem schweren Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl wird 1986 erstmals auf Bundesebene ein Umweltministerium eingerichtet, in dem die bisher verteilten umweltrelevanten Sachverhalte gebündelt werden.

In der Wirtschaftspolitik ändert sich die Strategie der Bundesregierung. Statt die Wirtschaft durch Konjunkturprogramme anzukurbeln, setzt die neue Regierung auf Haushaltskonsolidierung, partielle Kürzungen bei den Sozialausgaben und Steuererleichterungen, um durch verbesserte Rahmenbedingungen wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Während es gelingt, wieder zu einem moderaten Wirtschaftswachstum zu gelangen, bleibt die Zahl der Arbeitslosen zunächst konstant bei ca. zwei Millionen Erwerbslosen (Deutscher Bundestag 1994: 420).

Einige Regionen leiden in besonderem Maße unter dem Strukturwandel in der Wirtschaft. Dazu gehören vor allem die durch die Stahlindustrie geprägten Gebiete an der Ruhr und an der Saar sowie das Land Bremen mit seinen Werften. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) werden für diese Regionen ab 1982 Sonderprogramme eingerichtet (BMRBS 1986: 63; BMRBS 1990: 106).

Die Erwartungen bezüglich der demografischen Entwicklung erfüllen sich Ende der 1980er-Jahre erneut nicht, da die Anzahl der Aus- und Übersiedler „in einer nicht vorausehbaren Weise“ ansteigt (BMRBS 1990: 11). Zwischen 1985 und 1990 verzehnfacht sich die Zahl der deutschstämmigen Aussiedler aus Osteuropa, bevor sich der Wert bei ca. 230.000 Personen pro Jahr stabilisiert (BMRBS 1994: 7). Auch Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR nehmen stark zu, hier steigt die Anzahl von ca. 40.000 im Jahr 1985 auf ca. 344.000 im Jahr 1987 (BMRBS 1990: 11). Anfang der 1990er-Jahre wird schließlich auch die Zahl der Asylbewerber steigen (BMRBS 1994: 7).

2.2.3 Bundesraumordnung

In der Bundesraumordnung ist eine Abkehr vom Ansatz des Bundesraumordnungsprogramms festzustellen. Der Raumordnungsbericht 1982 grenzt sich bereits von den

Berichten der Jahre 1972, 1974 und 1978 ab, die sich mit der Aufstellung und dem Vollzug des BROP auseinandergesetzt haben (Deutscher Bundestag 1983: 11). Im November 1981 beschließt die MKRO eine Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms (ebd.: 114).

Stattdessen werden vier Jahre später „Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung“ verabschiedet (Deutscher Bundestag 1985). Diese beziehen sich auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kohl, in der eine bessere Koordinierung der Raumordnung mit der Struktur- und Umweltpolitik gefordert wird. Die Programmatischen Schwerpunkte setzen sich aus drei Abschnitten zusammen: der Beschreibung von sog. „Problemräumen“, der Darstellung von fachpolitischen Aufgabenstellungen aus dem Blickwinkel der Raumordnung sowie Ansätzen zu einer verbesserten Abstimmung (ebd.).

Nach Hübler (1991: 42) sind die Schwerpunkte der Raumordnung in sich widersprüchlich, weil einerseits an der Idee des Abbaus von Disparitäten durch Investitionen festgehalten wird, andererseits aber auch Ansätze einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung enthalten sind (zur Diskussion um ausgeglichene Funktionsräume vs. funktionsräumliche Arbeitsteilung vgl. Fürst, Ritter 1993: 46). Dieser Wandel in der Planungsphilosophie ist bereits im Raumordnungsbericht 1982 zu erkennen, in dem festgestellt wird, dass die Orientierung am Prinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen allein nicht mehr ausreicht. Die aktuellen Herausforderungen (z. B. starke Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, Energieversorgung, ÖPNV) lassen sich mit der Vorgabe von Mindeststandards nicht mehr bewältigen (Deutscher Bundestag 1983: 112 f.). „Erst recht lassen sich der Ressourcenschutz und die Regelung regionaler und großräumiger Flächennutzungskonflikte nicht mehr mit der Leitvorstellung einer quantifizierbaren Gleichwertigkeit der Regionen sicherstellen“ (ebd.: 113).

Auch die Möglichkeiten des für Raumordnung zuständigen Bundesministers, auf die im Gesetz geforderte Abstimmung der „raumbedeutsamen Planungen“ und „raumwirksamen Investitionen“ hinzuwirken (§ 4 ROG 1965), erweisen sich als begrenzt. Letztlich bleibt es bei „Koordination durch Information“ (BMRBS 1986: 172). Die im Raumordnungsbericht 1986 zu findende Feststellung, dass die Verwirklichung der Raumordnungsziele die Aufgabe aller Ministerien und nicht nur des für Raumordnung zuständigen Bundesministers ist (ebd.), deutet auf eine einsetzende Ernüchterung hin.

Ende des Jahrzehnts wird das Raumordnungsgesetz novelliert. Mit der Änderung des ROG, die ab Juli 1989 gilt, werden in § 1 vier Leitvorstellungen eingeführt:

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit (dieses Ziel stand bereits in § 1 des ersten ROG 1965)
- Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten
- gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen (Cholewa 1989)

Anhand der zweiten und dritten Leitvorstellung wird die zunehmende Bedeutung der Umweltvorsorge in der Raumplanung deutlich (vgl. BMRBS 1990: 141).

Eine wesentliche Änderung ist die bundeseinheitliche Regelung des Raumordnungsverfahrens (ROV), das prüfen soll, ob ein raumbedeutsames Vorhaben mit den Erfordernissen der Landes- und Regionalplanung in Einklang zu bringen ist (von Hinüber 1999: 33). Ähnliche Verfahren gab es bereits vorher in den Ländern (in Bayern seit 1957) auf Basis des Landesplanungsrechts (Höhnberg 2005: 885).

Hintergrund ist die Umsetzung der Europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte von 1985. In Deutschland wird der Weg gewählt, die Umweltprüfung so weit wie möglich in bestehende Verfahren zu integrieren. Somit wird auch eine erste Stufe der UVP in das Raumordnungsverfahren aufgenommen (die zweite Stufe wird in das eigentliche Genehmigungsverfahren integriert). Zu diesem Anlass wird das ROV mit der Umweltprüfung im ROG rahmenrechtlich normiert (Höhnberg 2005: 885).

Die UVP-Richtlinie verlangt auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren. Über die in das ROV integrierte UVP wird somit erstmals eine verpflichtende Beteiligung der Öffentlichkeit in ein raumplanerisches Verfahren eingeführt.

2.2.4 Landes- und Regionalplanung

In der Raumplanung der Länder und Regionen entwickelt sich der Freiraumschutz zur dritten Säule neben der Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Infrastrukturplanung (Kistenmacher 2007 mdl.).

Damit verbunden ist die Einführung des Instruments der Vorranggebiete. Diese ermöglichen, Gebiete mit bestimmten Freiraumfunktionen (Naturschutz, Erholung, Grundwasserschutz, Rohstoffgewinnung) vor Bebauung oder konkurrierenden Nutzungen zu schützen. Dabei wird zwischen relativen Vorrängen bei der Abwägung (heute: Vorbehaltsgebiet nach § 7 (4) ROG) und absoluten Vorrängen (Vorranggebiet i. e. S.) unterschieden.

Dieses Instrument ist zwar in der deutschen Raumordnung nicht grundsätzlich neu – der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk hatte bereits in den 1920er-Jahren das Instrument der ‚Regionalen Grünzüge‘ eingesetzt (Rautenstrauch 2007 mdl.) –, jedoch kommt es nun zu einer flächendeckenden Anwendung. Das führt zu einer Verschiebung des Aufgabenverständnisses der Raumplanung: Statt der Formulierung von „programmatischen Entwicklungsstrategien“ tritt die Koordination von Raumansprüchen in den Vordergrund (von Hinüber 1999: 34). Und auch die Perspektive auf den Gegenstand der Planung verändert sich: Standen bislang die Innenbereiche im Vordergrund (Steuerung der Siedlungstätigkeit), verschiebt sich nun der Schwerpunkt auf eine Außenbereichsplanung.

Auf diese Weise tritt die Raumplanung in Konkurrenz zu fachgesetzlichen Schutzinstrumenten, insbesondere des Naturschutzes. Im Raumordnungsbericht 1986 wird darauf verwiesen, dass die Instrumente des Naturschutzrechts den Naturhaushalt und das Landschaftsbild nur bedingt schützen können und die Verfahren zudem sehr lange dauern, sodass sich eine vorsorgliche Sicherung durch die Landesplanung anbietet (BMRBS 1986: 118). Auch die Landschaftsplanung als Fachplanung steht in Konkurrenz zu einer ökologisch orientierten Landes- und Regionalplanung (Fürst, Ritter 1993: 134).

Regionalplanung

Auch in der Regionalplanung nehmen Freiraumbelange an Bedeutung zu, verändert sich das Instrumentarium durch die Verwendung flächenbezogener Steuerungsformen. In einigen Ländern steht dies in Zusammenhang mit der Abschaffung oder Verwässerung von Instrumenten zur Steuerung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung. „Einengende Regelungstatbestände wie Wohnerricht- oder gar -zielzahlen, detaillierte siedlungsstrukturelle Vorgaben, Zuweisung entwicklungshemmender gemeindlicher Funktionen u. a. m., die teilweise auch durch eine zu starre Handhabung zu Unmut geführt haben,

wurden zurückgenommen“ (von Hinüber 1999: 32). Eine Ursache liegt sicherlich in den nach den Gebietsreformen leistungsfähigeren und einflussreicheren Gemeinden, die mehr Gestaltungsspielräume für sich beanspruchen. Aber auch die „behördliche Handhabung“ der Raumordnungspläne, z. B. in Niedersachsen (siehe Kap. 2.1.5), ist schuld daran, dass die Planung politisch an Bedeutung verliert (Kistenmacher 2007 mdl.).

Die Entwicklung in den Ländern ist dabei durchaus unterschiedlich. Während die Regionalplanung in Niedersachsen kommunalisiert worden ist (siehe Kap. 2.1.5), wird in Hessen der umgekehrte Weg eingeschlagen und die Regionalplanung auf die Bezirksregierungen verlagert, der einsetzenden Planungskepsis zum Trotz (Rautenstrauch 2007 mdl.).

In Nordrhein-Westfalen nimmt die Bedeutung der Regionalplanung durch die Verknüpfung mit der regionalisierten Strukturpolitik sogar zu.⁸ Es ist zu dieser Zeit auch keine Veränderung der Detailliertheit der Regionalpläne festzustellen. Die Einwohnerrichtzahlen, die mehr als Diskussionsgrundlage denn als Vorgabe von oben verstanden werden, finden noch bis in die 1980er-Jahre Verwendung, bevor sich die Regionalplanung selbst von diesem Instrument löst (Konze 2007 mdl.). Auch in Rheinland-Pfalz verläuft die Entwicklung eher kontinuierlich (Kistenmacher 2007 mdl.).

Dagegen wird der Steuerungsanspruch der Regionalplanung in Baden-Württemberg von den Landräten und den kommunalen Landesverbänden (Gemeindetag, Landkreistag) infrage gestellt (Kistenmacher 2007 mdl.). „Hintergrund dieser Auseinandersetzungen waren nicht nur die landestypischen Positionskämpfe zwischen den Kommunen (...) und dem Land (...), sondern auch ein inzwischen auftretendes allgemeines Missbehagen gegenüber einer sich vermeintlich in den politischen Vordergrund drängelnden und – so empfanden es nicht wenige – einer sich ständig auf allen öffentlichen Aufgabengebieten breitmachenden Planung“ (Schmitz 1991: 90). Aus diesem Grund kommt es in Baden-Württemberg auch nicht zum Aufbau einer integrierten Entwicklungsplanung auf Landesebene. Zur Zukunft der Regionalverbände und zu Möglichkeiten, die kommunale Selbstverwaltung auszubauen, wird eine Kommission ‚Land-Kommunen‘ eingesetzt, die 1981 ihren Bericht vorlegt. Das nachfolgende Landesplanungsgesetz von 1983 sieht eine moderate Überarbeitung des regionalplanerischen Instrumentariums vor, das „entfeinert“ werden soll (Schmitz 1991: 91). Statt wie bisher Mindestinhalte von Regionalplänen vorzuschreiben, wird von da an eine höchstzulässige Aussagedichte festgelegt (ebd.).

Während also in Baden-Württemberg eine sanfte Kurskorrektur erfolgt, kommt es in Niedersachsen zu einer abrupten Zurücknahme der Landes- und Regionalplanung zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung. Auf einen Schlag werden alle Raumordnungsinstrumente zur Steuerung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung abgeschafft. In der Folge verlagert sich der Schwerpunkt der Landesplanung und v. a. der Regionalplanung in Hannover auf die neuen Instrumente zur Ausweisung von Vorranggebieten, sodass in Niedersachsen ein regelrechter Bruch in der Anwendung raumplanerischer Konzeptionen zu verzeichnen ist. Dies soll im Folgenden näher erläutert werden.

2.2.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen

Nachdem sich der Wechsel von einer SPD/FDP- zu einer christdemokratisch-liberalen Landesregierung unter Ernst Albrecht zunächst nur schleichend auf die Raumplanung

⁸ Die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte in Nordrhein-Westfalen geschieht unter intensiver Beteiligung der Regionalplanung (Konze 2007 mdl.).

ausgewirkt hat, kommt es 1980 zu einem drastischen Abbau von Weisungs- und Regelungsmöglichkeiten der Regionalplanung (Weyl 1991: 218 f.).

In einem Runderlass des Innenministers von 1980 wird der Wegfall

- der Einwohnerrichtzahlen
- des Instruments der „Eigenentwicklung“
- der Entwicklungsaufgaben „Wohnen“ und „gewerbliche Wirtschaft“ sowie
- des Konzentrationsgebots

verkündet (Weyl 1991: 219 f.).

Darüber hinaus sollen Zentrale Orte nur noch eine Orientierungsfunktion innehaben, während sie bislang den entscheidenden Maßstab für die Einstufung von Gemeinden dargestellt haben (Domogalla 2007 mdl.).

Für diese Entwicklung gibt es zum einen inhaltliche, zum anderen politische Gründe. Inhaltlich ist die Steuerung der Siedlungsentwicklung der Gemeinden schon vorher kaum noch möglich gewesen. Die im Rahmen der Gebietsreform entstandenen Großgemeinden bestehen aus einer Vielzahl von Siedlungen. Die damals entstandene Stadt Neustadt am Rübenberge im Großraum Hannover setzt sich beispielsweise aus 47 Ortschaften zusammen. Nach der Rechtsauffassung des für Raumordnung zuständigen Innenministeriums können regionalplanerische Festlegungen sich aber nur auf das Gemeindegebiet als Ganzes beziehen, nicht auf einzelne Teilräume, womit eine regionalplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung zum Scheitern verurteilt ist (Weyl 1991: 219). Das für kleine Gemeinden konzipierte Instrumentarium der Raumordnung lässt sich auf Großgemeinden so nicht anwenden (ebd.).

Der politische Hintergrund ist die Affinität der konservativen Regierung zum ländlichen Raum, verbunden mit der traditionell starken Stellung niedersächsischer Kommunalpolitiker. Die Regionalplanung wird in dieser Konstellation als Verhinderer der freien Entwicklung der Gemeinden gesehen (Weyl 1991: 243). Hinzu kommt, dass der Zeitgeist Anfang der 1980er-Jahre nicht (mehr) besonders raumplanungsfreundlich ist (Güldenbergh 2007 mdl.), wozu die niedersächsische Raumordnung auch ihren Anteil beigesteuert hat (siehe Kap. 2.1.3).

Landesplanung

Unter diesen erschwerten Bedingungen wird bis 1981 ein neues Landesraumordnungsprogramm erarbeitet. Entsprechend den politischen Leitlinien wird auf Vorgaben für die Siedlungsbereiche verzichtet. Das LRÖP beschränkt sich auf die Einstufung der Großgemeinden als Ober- bzw. Mittelzentrum. Dagegen wird für den Außenbereich ein differenziertes System von Vorbehaltsgebieten⁹ („Gebiete mit besonderer Bedeutung“), Vorranggebieten¹⁰ und Vorrangstandorten¹¹ entwickelt. „Planungstheoretisch handelte es sich um die erste Anwendung einer landesplanerischen Gesamtkonzeption auf der Basis räumlicher Vorrangfunktionen“ (Weyl 1991: 221).

Angesichts der vorangegangenen Stützung der Landes- und Regionalplanung kommen die detailreichen Festsetzungen für den Außenbereich im Landesraumord-

⁹ „Gebiete mit besonderer Bedeutung für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Erholung, Natur und Landschaft, Wassergewinnung“ (Weyl 1991: 220).

¹⁰ „Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung, Natur und Landschaft, Wassergewinnung“ (Weyl 1991: 220 f.).

¹¹ „Vorranggebiete für großindustrielle Anlagen, Großkraftwerke, Seehäfen, Verkehrsflughäfen, Sonderdeponie und Endlagerung von radioaktivem Abfall“ (Weyl 1991: 221).

nungsprogramm überraschend – auch wenn es einem ganz anderen raumordnerischen Ansatz folgt als bisher. Die Ursache dafür liegt in den Fachressorts, die nach Übertragung der Regionalplanung von den Regierungsbezirken auf die Landkreise um ihre Einwirkungsmöglichkeiten bangen. Eine Wahrnehmung von Landesinteressen gegenüber den Kommunen ist nur noch auf der Ebene des Landesraumordnungsprogramms, aber nicht mehr im Rahmen der Regionalpläne möglich. Neben dem Umweltministerium, das die Belange des Naturschutzes vertritt, ist auch das Wirtschaftsressort beteiligt, das die Ausweisung von Gebieten für die Rohstoffgewinnung sicherstellen möchte (Domogalla 2007 mdl.).

Regionalplanung auf Kreisebene

Mit der Verlagerung der Regionalplanung auf die Landkreise war die Hoffnung verbunden, die auf der Kreisebene angesiedelten Fachpolitiken in die Regionalplanung zu integrieren. Dazu kommt es allerdings nicht, stattdessen geht die Aufstellung von Kreisraumordnungsprogrammen nur sehr schleppend voran. Einige Landkreise werden mehr als 20 Jahre brauchen, um erstmals ein regionales Raumordnungsprogramm aufzustellen. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- geringes politisches Interesse an der Regionalplanung und ihrer Umsetzung (Niedersächsisches Innenministerium 1993: 74). Prieb (2007b mdl.) berichtet von der Antwort eines Oberkreisdirektors auf die Frage, warum sein Kreis nach sechs Jahren (1984) noch kein regionales Raumordnungsprogramm vorgelegt hat: „Wir hatten Wichtigeres zu tun.“
- fehlende Attraktivität durch den Wandel zur Negativplanung (Fürst, Ritter 1993: 88). Durch die skizzierten Veränderungen in der niedersächsischen Raumplanung und den Trend zur Steuerung über Flächen-Restriktionen ist das Instrument relativ unattraktiv. Geringen Profilierungsmöglichkeiten steht die Gefahr harter politischer Auseinandersetzungen mit den Gemeinden gegenüber (Domogalla 2007 mdl.).
- schlechtes Image der Planung, v. a. bei den Gemeinden. Sie verbinden mit Regionalplanung negative Erfahrungen sowohl in Bezug auf die Raumplanung der Bezirke als auch hinsichtlich Experimenten mit einer Kreisentwicklungsplanung in den 1970er-Jahren (Philippson, Fürst 1985: 79).
- „personelle Engpässe“ (Niedersächsisches Innenministerium 1993: 74) bzw. die Tatsache, dass die Landkreise mit ihrem Personalbestand nicht auf die Übernahme der Aufgabe eingestellt sind (Weyl 1991: 237). Die Personalausstattung ist bis heute nicht besser geworden, Hesse (2006: 26) kommt auf durchschnittlich 1,5 Stellen. Da es sich bei der Regionalplanung in Niedersachsen um eine Aufgabe im eigenen Wirkungskreis handelt, erfolgt auch keine finanzielle Unterstützung durch das Land (ebd.).
- fachliche Überforderung und Schwierigkeiten, Regionalplanung für ein Kreisgebiet zu entwickeln (Weyl 1991: 222). In den vorliegenden Regionalen Raumordnungsprogrammen wird der fehlende „regionale Bezug“ (Niedersächsisches Innenministerium 1989: 101) bzw. die „mangelnde Aktualität und Konkretheit der Pläne“ (Niedersächsisches Innenministerium 1993: 74) kritisiert.
- unklare Funktionsverteilung und Zentren-Hierarchie in neuen Landkreisen. Während sich einige Kreise mit den Grenzen der vormaligen Regierungsbezirke decken (z. B. Aurich, Stade), müssen im Rahmen der Gebietsreform neu gebildete Landkreise (z. B. Soltau-Fallingb.) zunächst die „Rollenzuteilungen“ der kreisangehörigen Orte klären (Weyl 1991: 238).

Auf der anderen Seite gäbe es auch gute Gründe für die Landkreise, sich der Aufgabe anzunehmen. Denn solange keine Regionalen Raumordnungsprogramme auf Kreisebene aufgestellt werden, gelten nach dem NROG die alten Bezirkspläne fort (Philippson, Fürst 1985: 56). Auch die Durchführung von Raumordnungsverfahren durch die Kreise ist nur möglich, wenn die erstmalige Aufstellung eines RROP abgeschlossen worden ist (Domogalla 2007 mdl.). Außerdem sollte die Tatsache, dass die unteren Behörden für Wasserwirtschaft, Naturschutz, Abfall und weitere raumrelevante Aufgaben auf der Kreisebene angesiedelt sind, eine Koordination der Raumansprüche auch aus Sicht der Landkreise selbst nützlich erscheinen lassen.

Doch diesen sachlichen Argumenten steht die politische Logik entgegen, wonach es möglicherweise gar nicht erstrebenswert ist, diese Aufgaben von den staatlichen Behörden zu übernehmen und damit selbst in die Rolle des „Buhmanns“ zu schlüpfen.

Regionalplanung im Großraum Hannover

Nachdem bereits 1978 der Großraumverband Braunschweig ersatzlos abgeschafft worden ist, kommt es 1980 auch zur Auflösung des Verbandes Großraum Hannover. Damit soll eine Verwaltungsebene eingespart werden. Da allerdings ein Konsens besteht, dass die gemeinsame regionale Trägerschaft des ÖPNV beizubehalten ist, wird ein neuer Zweckverband Großraum Hannover mit der gesetzlichen Zuständigkeit für den öffentlichen Nahverkehr gegründet. Zudem wird den Mitgliedern des Verbandes die Möglichkeit eingeräumt, weitere Aufgaben auf den Großraumverband zu übertragen. Davon wird in Hannover Gebrauch gemacht: Landkreis und Stadt Hannover als Mitglieder übertragen dem Verband in der Satzung auch die Aufgabe der Regionalplanung (Rühmann 2001: 43). Somit „rettet“ der öffentliche Nahverkehr die gemeinsame, Stadt und Umland umfassende Raumplanung in der Region Hannover.

Der erste Regionalplan des Zweckverbandes 1981 steht im Zeichen der Zeit und verzichtet auf Aussagen bezüglich der Siedlungsentwicklung (Zweckverband Großraum Hannover 1982). Schon der Versuch, die vorhandene Siedlungsflächen nachrichtlich im Plan darzustellen, führt zu Konflikten, v. a. mit der Stadt Hannover (Güldenbergs 2007 mdl.). Die Stimmung unter den Planern geben die folgenden Aussagen gut wieder: „In der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms und der Regionalen Raumordnungsprogramme (auch des Großraums Hannover) zeigt sich dieser Zustand einer obsolet gewordenen Raumordnung darin, dass die Darstellung der städtischen Siedlungsstrukturen auf einen einfachen Kreis zur Kennzeichnung ihres Ranges im Zentrale-Orte-System reduziert ist, während die Nutzung ländlicher Räume unter einer Vielzahl detaillierter Kriterien dargestellt ist. In dieser dichten ländlichen Textur ist die Siedlungsstruktur nur noch in Form von aussagelosen Löchern eingetragen und tritt regionalplanerisch nicht mehr in Erscheinung“ (Weyl 1991: 241).

Doch Mitte der 1980er-Jahre gelingt es den Planern, verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Das Konzept der Sicherung verschiedener Freiraumfunktionen durch Vorranggebiete wird vom Landesraumordnungsprogramm übernommen und in der Regionalplanung angewendet. Dies löst zwar eine intensive Debatte aus (Schulz 2001: 72 f.), trifft aber den damaligen Zeitgeist der Ökologisierung der Raumplanung (Güldenbergs 2007 mdl.).

Im Rahmen der Erstellung des nächsten Regionalen Raumordnungsprogramms gelingt auch ein erster Schritt zum Wiedereinstieg in die Siedlungsentwicklung. Kleine Ortschaften können durch neu entwickelte Planzeichen in ländliche Siedlungen mit dem Ziel der Eigenentwicklung (landwirtschaftlich geprägt) und ländliche Wohnstandorte (mit Grundschule, ÖPNV-Anbindung) differenziert werden. Dies wird möglich, weil

die Unterstützung einer großen Gemeinde mit vielen Ortschaften gewonnen werden kann (Güldenbergh 2007 mdl.). Von der Landesseite gibt es keinen Widerstand – zum einen, weil der hannoverschen Regionalplanung ein Modellcharakter zugestanden wird (Güldenbergh, Fürst 2007 mdl.), zum anderen, weil auch das Ministerium die Notwendigkeit einer differenzierten Steuerung der Siedlungsstruktur sieht. Allerdings betrachtet die oberste Landesplanungsbehörde das Instrument in erster Linie als Schutz für landwirtschaftliche Betriebe, die nicht mit neuen Wohnsiedlungen in Konflikt geraten sollen (z. B. wegen Geruchsbelästigungen) (Domogalla 2007 mdl.).

In dieser Zeit ändert sich auch die Art der Kommunikation zwischen der Planungsabteilung der Verbandsverwaltung und den Kommunen. Während die Regionalplaner bislang „mit dem Plan im Rücken“ (Güldenbergh 2007 mdl.) Verhandlungen mit Gemeinden geführt haben, steht nun die Akzeptanzgewinnung im Vordergrund. Es werden Gutachten und Studien in Auftrag gegeben, die in der Politik zu intensiven Diskussionen führen – schon bei der Frage, ob Mittel dafür bereitgestellt werden können (ebd.; vgl. Schulz 2001: 72). Das gilt insbesondere für ein Gutachten zur Sicherung ökologisch bedeutsamer Freiräume, das den Boden für die Ausweisung von Vorranggebieten für Naturschutz und Erholung, die auch Instrument einer indirekten Siedlungssteuerung sind, bereitet (Niebuhr-Ette, Priebis 2001: 148).

Vom Zweckverband werden in den 1980er-Jahren erstmals Raumordnungsverfahren für Straßen, große Einzelhandelsvorhaben und die Expo 2000 durchgeführt. Bislang war dieses verfahrensbezogene Koordinations-Instrument in Niedersachsen noch nicht auf der regionalen Ebene eingesetzt worden (Güldenbergh 2007 mdl.).

2.3 Die 90er – neue Impulse durch informelle Planung?

2.3.1 Allgemeine politische Situation

Die nur ein Jahr nach dem Mauerfall realisierte Wiedervereinigung Deutschlands führt zu innenpolitischer Stabilität, bedeutet aber eine gewaltige Herausforderung in allen politischen Handlungsfeldern. In kürzester Zeit müssen Rechtssystem und Verwaltung in den neuen Ländern aufgebaut werden, gleichzeitig steht die Überführung der zentralistischen, nicht konkurrenzfähigen Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft an. Die Finanzierung erfolgt zu einem bedeutenden Teil über Transferleistungen aus den alten Bundesländern, z. B. in Form eines Steueraufschlags (Solidaritätszuschlag).

Anfang der 1990er-Jahre wird auch die europäische Einigung vertieft. Mit dem Vertrag von Maastricht wird die Europäische Union gegründet und damit der europäischen Staatengemeinschaft eine neue Struktur gegeben. Inhaltliches Kernstück ist die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung des Euro (zunächst nur als Buchwährung, erst 2002 als Bargeld) und einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik.

Die insgesamt 16-jährige Kanzlerschaft Helmut Kohls endet 1998. Die alte Regierung wird von einer rot-grünen Koalition unter Führung des SPD-Politikers Gerhard Schröder abgelöst.

2.3.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern

Mit dem Beitritt der fünf neuen Länder zur Bundesrepublik erhalten die räumlichen Disparitäten eine bislang unbekannte Größe und stellen die Raumordnungspolitik vor eine Aufgabe, die „sowohl quantitativ als auch qualitativ völlig neue Dimensionen“ aufweist (BMRBS 1990: 11). Dabei stellt sich einige Jahre später heraus, dass die Wirt-

schaftskraft der DDR zu Zeiten der Wiedervereinigung sogar noch überschätzt worden ist (BMRBS 1994: 1).

In einer Regierungserklärung im Januar 1991 betont Kanzler Kohl, dass die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse „die zentrale innenpolitische Aufgabe bleibt“ (BMRBS 1991: 12). Eine entsprechende Formulierung findet auch Eingang in die Grundsätze der Raumordnung.¹²

Mit der Wiedervereinigung ändert sich auch die Lage vieler Regionen in Deutschland: Ehemalige „Zonenrandgebiete“ befinden sich jetzt in der Mitte des Landes und verfügen dadurch über völlig neue Entwicklungsmöglichkeiten (BMRBS 1991: 12). Das gilt in einem größeren Maßstab auch für die Lage der Bundesrepublik in Europa: Durch die Reformprozesse in den osteuropäischen Staaten und ihre Öffnung zum Westen bekommt die Bundesrepublik einen „natürlichen Zugang“ zu den Staaten des ehemaligen Ostblocks (ebd.: 14). Verbunden mit der Vertiefung der Zusammenarbeit in der Europäischen Union und der Öffnung der skandinavischen Staaten zum Europäischen Binnenmarkt, ergibt sich eine neue geografische Situation, in der Deutschland eine „Drehscheibe“ sowohl in den Ost-West- als auch in den Nord-Süd-Beziehungen darstellt (ebd.).

In Ostdeutschland zeichnet sich in den 1990er-Jahren ein erheblicher demografischer Wandel ab. Ein Geburtenrückgang um über 60 % und Wanderungsverluste durch den Wegzug von Personen führen innerhalb von sieben Jahren zu einer Abnahme des Bevölkerungsanteils der ostdeutschen Länder von 22,8 auf 21,3 % (BBR 2000: 11).

2.3.3 Bundesraumordnung

Der noch vor der Wiedervereinigung erarbeitete Raumordnungsbericht 1990 (BMRBS 1990), der sich als Letzter auf die alte Bundesrepublik beschränkt und u. a. das Süd-Nord-Gefälle thematisiert, ist schon am Tag seiner Veröffentlichung veraltet, sodass sofort mit der Erarbeitung eines neuen Reports begonnen wird. Dieser wird ein Jahr später vorgelegt und beleuchtet vor allem die Situation in den neuen Ländern (BMRBS 1991). Aufgrund der besonderen Situation wird bereits zwei Jahre später ein weiterer Bericht veröffentlicht (BMRBS 1994).

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entwickelt ein raumordnungspolitisches Orientierungskonzept für den Aufbau der neuen Bundesländer, das 1991 vorgestellt wird. „Das als ‚Strategie von oben‘ fehlinterpretierte Konzept stieß in den neuen Ländern allerdings nicht auf ungeteilte Zustimmung“ (von Hinüber 1999: 45).

Größere Bedeutung in verschiedener Hinsicht hat der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen 1992“ (BMRBS 1993). Nachdem der Bundestag und die MKRO das Ministerium mit der Erarbeitung eines solchen Konzeptes beauftragt haben, wird der Orientierungsrahmen noch im selben Jahr von der MKRO verabschiedet (BBR 2000: 205). Er enthält fünf Leitbilder für die Themen:

¹² „Die Leistungskraft des in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebietes, insbesondere seiner Grenzregionen, ist mit dem Ziel zu stärken, dass in allen seinen Teilen Lebensbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im übrigen Bundesgebiet gleichwertig sind.“ (§ 2 (1) Nr. 4 ROG 1993, Quelle: BMRBS 1994: 208 ff.)

- Siedlungsstruktur
- Umwelt und Raumnutzung
- Verkehr
- Europa
- Ordnung und Entwicklung

Wie der Name ausdrückt, hat das Konzept eine Orientierungsfunktion: Es ist ausdrücklich keine Richtschnur für die Investitionsplanung des Bundes und soll auch den Fachplanungen keine Vorgaben machen (BBR 2000: 205).

Die historische Bedeutung des Dokuments liegt in einem erweiterten Aufgabenverständnis der Regionalplanung, das hier erstmals auf bundespolitischer Ebene formuliert wird. Während noch der Raumordnungsbericht 1991 Regionalplanung als „Konkretisierung der allgemeinen raumordnerischen Leitvorstellungen“ versteht (BMRBS 1991: 170), gibt der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen eine neue Richtung vor, die in der folgenden Formulierung zum Ausdruck kommt: „Es ist deshalb wünschenswert, dass die formalisierte Regionalplanung durch regionale Initiativen und regionale Aktionsprogramme auf breiter Front ergänzt und abgestützt wird. Dabei kommt der engen Zusammenarbeit von Gemeinden und Kreisen eine herausgehobene Bedeutung zu“ (BMRBS 1993, 23). Auch andere Inhalte des Dokuments lassen neue Schwerpunkte erkennen. So wird die Stärkung der Eigeninitiative, die Entfaltung endogener regionaler Potenziale und die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit betont (BMRBS 1993: 24; BMRBS 1994: 5).

Zur Konkretisierung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens wird gemeinsam von Bund und Ländern ein Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen erstellt und 1995 veröffentlicht. Darin wird das neue Verständnis von einer prozess- und handlungsorientierten Planung erneut ausgedrückt, indem neue Instrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte, Raumordnungskonferenzen und Städtenetze vorgestellt werden (BBR 2000, 205). Damit ist eine Aufwertung der Region als zentraler Planungs- und Steuerungsebene verbunden (von Hinüber 1999: 45; vgl. BBR 2000: 199).

Abb. 1: Übersicht über die Modellvorhaben der Raumordnung in Deutschland



Bundesprogramm: Modellvorhaben der Raumordnung



K.E.R.N.



Bremen/Niedersachsen



Okertal-Harz

Städtenetze

● Städte und Gemeinden

■ Kooperationspartner im benachbarten Ausland

Regionalakademien

Sanierungs- und Entwicklungsgebiete

Wettbewerb „Regionen der Zukunft“

Regionen

mit administrativen Grenzen (kreis-scharf)

mit administrativen Grenzen (gemeindegrenzen)

mit landschaftlicher Abgrenzung

Eider-Treene-Sorge

* mit fachlicher und organisatorischer Beratung

Quelle: Raumordnungsbericht 2000 (ROB 2000: 209)

Der Handlungsrahmen schlägt vor, die neuen Instrumente durch Modellvorhaben auf ihre Wirksamkeit zu testen. Ein beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eingerichtetes Förderprogramm unterstützt die Erprobung und Erforschung neuer Hand-

lungsansätze. In der ersten Stufe werden Regionalkonferenzen, Sanierungs- und Entwicklungsgebiete und Städtenetze gefördert, außerdem wird der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ eingerichtet (BBR 2000: 205 ff.). In den Beispielgebieten und Regionen sollen unter Einbeziehung privater Akteure innovative Lösungen erarbeitet werden, die als „nachahmenswerte Beispiele“ Einzug in die allgemeine planerische Praxis halten sollen (ebd.: 206 ff.).

Ende des Jahrzehnts kommt es zu einer umfassenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes (und des Baugesetzbuches). In vielerlei Hinsicht wird das Gesetz an Veränderungen in der Praxis angepasst:

- Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das sich spätestens seit der UN-Konferenz 1992 in Rio als weltweites Leitbild etabliert hat, wird zur einheitlichen Leitvorstellung der Raumordnung erklärt (§ 1 (2) ROG). Sie ersetzt damit die bisherigen vier Leitvorstellungen (siehe Kap. 2.2.3), die 1989 in das Gesetz aufgenommen wurden (vgl. Cholewa 1989: 15 ff.).
- Der Steuerungsanspruch der Bundesraumordnung wird reduziert. Bisher sah das Gesetz vor, dass der für Raumordnung zuständige Bundesminister „durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (...) einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen“ auf die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung hinwirkt (§ 4 (1) ROG 1965). Der Beitrag des Bundesministeriums zur Verwirklichung der Grundsätze beschränkt sich nun darauf, „auf der Grundlage der Raumordnungspläne und in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden insbesondere Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen [zu entwickeln]“ (§ 18 ROG).
- Die Begriffe Erfordernisse, Ziele und Grundsätze werden präzise definiert. Damit nimmt das ROG den Trend zu einer zunehmenden Verrechtlichung der Planung auf, indem die Verbindlichkeit planerischer Aussagen juristisch geklärt wird.
- Die Instrumente der Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete werden rahmenrechtlich eingeführt. Die Kategorie der Eignungsgebiete ist neu. Sie ermöglicht es, privilegierte Vorhaben nach § 35 (1) des BauGB auf bestimmte Gebiete des Planungsraums zu beschränken und an anderer Stelle auszuschließen. Damit soll – analog zum § 35 (3) Baugesetzbuch – vor allem eine Möglichkeit geschaffen werden, die Standorte für Windenergieanlagen raumplanerisch steuern zu können (vgl. Cools et al. 2003: 116).
- Der regionale Flächennutzungsplan, bei dem ein einheitlicher Plan sowohl die Aufgabe des Flächennutzungs- als auch des Regionalen Raumordnungsplans übernimmt, wird eingeführt (§ 9 (6)). Dieses Instrument richtet sich an großräumige, Gemeindegrenzen überschreitende Verdichtungsräume. Zwar konnten auch vorher schon gemeinsame Flächennutzungspläne für das Gebiet mehrerer Gemeinden erarbeitet werden (der Umlandverband Frankfurt hatte den größten Plan dieser Art 1985 vorgelegt (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main o.J.)), aber bislang ersetzten diese einen Regionalplan nicht.

- Mit § 13 (Verwirklichung der Raumordnungspläne) werden die Aufgaben der Träger der Landes- und Regionalplanung um kooperative, handlungsorientierte Ansätze erweitert, wie sie auch in den bundespolitischen Rahmenvorstellungen zu finden sind. Das Gesetz hebt regionale Entwicklungskonzepte (REK) und Städtetnetze hervor und eröffnet die Möglichkeit, Raumordnungspläne durch vertragliche Vereinbarungen – auch mit nicht öffentlichen Akteuren – umzusetzen.

Mit dem Regierungswechsel 1998 kommt es beim Bund zu einer Zusammenlegung von Bundesbau- und Bundesverkehrsministerium. Diese hat auch zur Folge, dass der Begriff „Raumordnung“ nach 25 Jahren aus dem Titel des Ministeriums verschwindet. Auch im zugehörigen Bundestagsausschuss haben Themen der Raumplanung nur noch ein geringes Gewicht (Gnest, Schöfer 2006: 5).

2.3.4 Landes- und Regionalplanung

Das Bundesministerium stellt Anfang der 1990er-Jahre fest, dass sich „Landes- und Regionalplanung insgesamt im Übergang von einstmalen starren Leitlinien und Regelwerken zu einer offenen Aufgabengestaltung und Moderation über Fragen der Raumnutzung bewegt“ (BMRBS 1994: 3).

Die Modellvorhaben der Raumordnung und insbesondere der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ befruchten die Regionalplanung in der Praxis (Schmitz 2007 mdl.). Ob diese Entwicklung auf die besonders aktiven Regionen beschränkt ist oder ob sich auch Regionen, die nicht Teil eines Modellvorhabens sind, in ihrem Aufgabenverständnis verändern, ist nicht sicher.

In Bayern ist bereits seit Ende der 1980er-Jahre das Teilraumgutachten im Einsatz. Dabei werden unter Beteiligung der betroffenen Akteure für einen inhaltlichen Ausschnitt (Problembezug) und einen räumlichen Ausschnitt (Betrachtung lediglich eines Teils des Regionalplangebietes) Konzepte zur Ordnung und Entwicklung des Raums entwickelt (Haase-Lerch 2005).

Parallel zur Raumplanung verändert sich auch die Praxis der regionalen Wirtschaftsförderung. Bereits in den 1980er-Jahren sind – vor allem in Nordrhein-Westfalen – Regionalkonferenzen unter Beteiligung gesellschaftlicher Akteure (wie Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern etc.) durchgeführt worden. Ab 1995 soll auch die Förderung mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) auf Grundlage Regionaler Entwicklungskonzepte erfolgen (Deutscher Bundestag 1995: 14).¹³ An der Erstellung dieser Entwicklungskonzepte ist auch die Regionalplanung beteiligt.

Die Konfliktfelder in der Raumplanung der 1990er-Jahre sind die Themen Windenergie-Standorte, Rohstoffsicherung und Einzelhandel. Großflächige Einzelhandelsvorhaben sind vor allem in den neuen Bundesländern ein Problem. Sie entstehen oft schon kurz nach dem Mauerfall, wobei die Projektentwickler das Fehlen eines wirkungsvollen Bau- und Planungsrechts ausnutzen. So werden aus Sicht der Raumplanung ungünstige Standorte „auf der grünen Wiese“ gewählt, die oft weder städtebaulich integriert sind noch über eine gute Verkehrsanbindung verfügen. Begünstigt wird dieser Trend durch den schlechten Zustand der Innenstädte in Ostdeutschland (BMRBS 1991: 126).

¹³ „Die Länder verwenden die regionalen Entwicklungskonzepte als Beurteilungsraster bei ihren Entscheidungen über die vorgelegten Förderanträge. Anträge, die sich in schlüssige Konzepte einfügen, werden vorrangig gefördert“ (Deutscher Bundestag 1995: 14).

In den fünf neuen Ländern müssen Rechtsgrundlagen und Organisation der Landes- und Regionalplanung völlig neu aufgebaut werden (BMRBS 1994: 3). Trotzdem gelingt es immerhin bis 1994 allen neuen Ländern, ein Landesraumordnungsprogramm aufzustellen (Hübler 1999: 47). Die Länder Berlin und Brandenburg schließen einen Vertrag zur Durchführung einer gemeinsamen Landesplanung.

Dagegen liegen auch Ende 1998 erst in der Hälfte der ostdeutschen Regionen verbindliche Regionalpläne vor. Die Gründe dafür sind der „Aufbau von Verwaltungsstrukturen, eine fehlende fachliche Datenbasis sowie Gebiets- und Verwaltungsreformen“ (BBR 2000: 202). Zudem leiden die Planer in Ostdeutschland unter dem Negativeimage, da der Begriff „Planung“ Assoziationen mit der sozialistischen Planwirtschaft auslöst (BMRBS 1994: 3).

In den 1990er-Jahren erhält auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regional- und Landesplanung neue Impulse. Bereits in den 1970er-Jahren waren Raumordnungskommissionen mit einigen Nachbarstaaten eingerichtet worden (BMRBS 1990: 197 ff.), später hatten sich in den Grenzregionen sog. Europa-Regionen entwickelt. Im Jahr 1996 richtet die Europäische Kommission das Förderprogramm INTER-REG II C zur Verbesserung der raumordnerischen Zusammenarbeit in größeren, grenzüberschreitenden Räumen ein (BBR 2000: 214 ff.).

2.3.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen

Unter einer neuen, rot-grünen Landesregierung wird ein neues Landesraumordnungsprogramm¹⁴ (LROP 1994) erarbeitet, das 1994 Gültigkeit erlangt. Mit dem Programm wird unter anderem versucht, die Ziele der Landesregierung umzusetzen, bis zum Jahre 2000 insgesamt 1.000 Megawatt aus Windenergie zu erzeugen. Dafür wird das Gesamtziel von 1.000 Megawatt auf die zehn Küstenlandkreise aufgeteilt. Im Landesraumordnungsprogramm erhält jeder dieser Landkreise die verbindliche Vorgabe, Vorranggebiete für Windenergie in einem Umfang auszuweisen, dass die zugeteilte Energiemenge erzeugt werden kann (Cools et al. 2003: 111 ff.).

Das konfliktreichste Thema dieser Jahre ist die Festlegung von Vorranggebieten für den Rohstoffabbau. Die Widerstände auf der kommunalen Ebene sind so groß, dass das Landesraumordnungsprogramm sehr detaillierte Vorgaben (4 Seiten) für die Umsetzung in Regionalen Raumordnungsprogrammen macht. Einige Vorranggebiete werden in Beikarten im Maßstab 1:50.000 ausgewiesen.

In den Landkreisen Nienburg, Schaumburg, Holzminden und Hameln-Pyrmont häufen sich aufgrund der Ballung von Kiesvorkommen die Konflikte. Auf Initiative der Bezirksregierung Hannover wird ein „Runder Tisch“ mit Vertretern der Landkreise, der Rohstoffwirtschaft und von Umweltverbänden eingerichtet. In dieser Gruppe wird – moderiert von der Bezirksregierung – ein gemeinsam getragenes Konzept, der sog. Bodenabbau-Leitplan, erarbeitet. Dieses Konzept bildet die Grundlage für die Ausweisung von Vorranggebieten durch die Landkreise (Domogalla 2007 mdl.; Cools et al. 2003: 128).

Im Jahr 1992 kommt es erneut zur Gründung eines für die Regionalplanung zuständigen Verbandes in der Region Braunschweig. Der starke Zustrom von Aussiedlern sowie die neue geografische Lage (verbunden mit dem Verlust der Zonenrandförderung) erhöhen den planerischen Abstimmungsbedarf in der Region. Der ehemalige Braunschwei-

¹⁴ Verordnung über das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – (LROP II) vom 18. Juli 1994.

ger Oberbürgermeister Gerhard Glogowski ist inzwischen Innenminister und macht seinen Einfluss für die Gründung des Verbandes geltend (Kegel 2007 mdl.).

Nach Fertigstellung des Landesraumordnungsprogramms wird im Kommunalverband Großraum Hannover an der Aufstellung eines neuen Regionalplans gearbeitet. Dafür soll in einem aufwendigen, extern moderierten Prozess ein neues Leitbild für die Entwicklung der Region entstehen. „Dieses Verfahren fand seinen Höhepunkt im Januar 1996 in einer dreitägigen Veranstaltung im Kloster Loccum und führte zu einem von Städten und Gemeinden und anderen wichtigen Akteuren der Region breit getragenen Ergebnis“ (Niebuhr-Ette, Pribs 2001: 148).

Mit dem neuen Raumordnungsprogramm gelingt der Wiedereinstieg in die Siedlungsflächensteuerung in der Region Hannover, indem Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden (ebd.: 152). Ein weiteres Beispiel für eine angebotsorientierte „Positiv-Planung“ (Güldenbergh 2007 mdl.) ist ein Golfplatz-Konzept, mit dem die Regionalplanung geeignete Standorte ermittelt, um nicht mehr nur auf Vorhaben reagieren zu müssen.

2.4 Die 2000er – Raumplanung unter Druck

2.4.1 Allgemeine politische Situation

Innenpolitisch stehen Anfang des neuen Jahrtausends umfangreiche Sozialreformen im Mittelpunkt. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die chronische Finanzknappheit der öffentlichen Kassen führen zu einer Reihe von Reformen, v. a. in der Arbeitslosenversicherung, die nach Peter Hartz, dem Leiter einer Regierungskommission, benannt und innenpolitisch scharf diskutiert werden. Bei der Bundestagswahl 2005 schafft – neben den vier etablierten Parteien – auch die aus der ehemaligen DDR-Staatspartei SED entstandene PDS¹⁵ die Fünf-Prozent-Hürde. Die dadurch entstandene Parteien-Konstellation führt zu einer großen Koalition aus Sozial- und Christdemokraten unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU).

International stellten die Terroranschläge auf das World-Trade-Center in New York und das Pentagon in Washington im Jahr 2001 eine Zeitenwende dar.

2.4.2 Entwicklungen in den für die Raumplanung relevanten Politikfeldern

Bundespräsident Köhler stellt in einem Interview (Bundespräsidialamt 2004) das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse infrage und löst damit eine gesellschaftliche Debatte aus, an der sich auch die ARL beteiligt (Borchard et al. 2005). In dieser Diskussion geht es um den vermeintlichen Konflikt zwischen der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und einem „Wettbewerbsföderalismus“. Währenddessen wird auf europäischer Ebene an der Operationalisierung des Begriffs der „territorialen Kohäsion“ gearbeitet.

Die Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse an sich ist nicht neu.¹⁶ In der Raumplanung wurde bereits der Versuch unternommen, das Konzept moderner zu interpretieren, indem zwischen Gleichwertigkeit und Gleichartigkeit unter-

¹⁵ Partei des demokratischen Sozialismus. Nach dem Zusammengehen mit der westdeutschen WASG (Wahl-Alternative Soziale Gerechtigkeit) wird die neue Partei „die Linke“ gegründet.

¹⁶ Schon im niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm von 1969 findet sich das Gegensatzpaar von „ausgewogener Entwicklung“ und „vorrangiger Entwicklung“ von Schwerpunkträumen (Weyl 1991: 10 f.). Auch die in den 1980er-Jahren geführte Diskussion um ausgeglichene Funktionsräume vs. funktionsräumliche Arbeitsteilung (Fürst, Ritter 1993: 46) geht in diese Richtung (siehe auch Kap. 2.2.3).

schieden wird (BMRBS 1994: 2). Das Besondere an der Diskussion in diesem Jahrzehnt ist vor allem die Tatsache, dass das Staatsoberhaupt ein im Grundgesetz sowie im ROG verankertes Ziel öffentlich infrage stellt.

Damit spricht er eine Entwicklung an, die auch in anderen Politikfeldern zu erkennen ist. So ändert sich beispielsweise die politische Praxis, dass Standortentscheidungen für Bundeseinrichtungen auch unter regionalpolitischen Gesichtspunkten getroffen werden sollen. Das wird am Beispiel der Schließung von Bundeswehrstandorten deutlich. Noch 2003 teilt die Bundesregierung auf eine Abgeordneten-Anfrage mit, dass Entscheidungen über Bundeswehrstandorte nach fünf Kriteriengruppen erfolgen würden. Dazu zählten „Militärische Kriterien, Personalkriterien, Kriterien der Raumordnung, Ökonomische Kriterien, Kriterien der Realisierbarkeit“ (Deutscher Bundestag 2003: 2). Mit dem Stationierungskonzept 2004 erfolgt eine Abkehr von diesen Kriterien. Nach dem noch aktuellen Konzept gibt es nur noch zwei Kriterien: „militärisch/funktionale Kriterien mit dem Ziel der bestmöglichen Gewährleistung der Auftragserfüllung und betriebswirtschaftliche Kriterien mit dem Ziel einer optimierten und wirtschaftlich tragfähigen Nutzung der Liegenschaften“ (BMV 2004: 7). Andere Beispiele sind die Diskussion um die Umzüge von Bundeskriminalamt (Wiesbaden) und Bundesnachrichtendienst (Pulach) nach Berlin, die mit sicherheitspolitischen Erwägungen begründet werden.

Der Einfluss des Staates sinkt auch durch die Privatisierung öffentlicher Aufgabenträger. Bereits in den 1990er-Jahren ist die Umwandlung von Bundesbahn und Bundespost in Aktiengesellschaften sowie der Verkauf von Anteilen des Bundes an der Börse erfolgt. Auch auf kommunaler Ebene werden Energieversorger, Wasserwerke und Verkehrsgesellschaften verkauft. Einen vorläufigen Höhepunkt bildet die Veräußerung des gesamten kommunalen Wohnungsbestandes durch die Stadt Dresden (Spiegel online, 09.03.2006).

Zunehmende Aufmerksamkeit erhält das Thema der demografischen Entwicklung, die zu einem „räumlichen Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung“ (Deutscher Bundestag 2005: 68) in Deutschland führt. Zwar sind die wachsenden Regionen überwiegend in Westdeutschland, aber einige Kernstädte in Altindustrie-Regionen sowie peripher gelegene Regionen müssen mit einer stagnierenden oder sinkenden Bevölkerungszahl rechnen (ebd.). Damit erreicht das Phänomen der „Schrumpfung“ auch die alte Bundesrepublik.

Nachdem der Umweltschutz in den 1990er-Jahren an politischer Bedeutung verloren hat, erhält der Klimaschutz in der Mitte dieses Jahrzehnts national wie international ein höheres politisches Gewicht. Die vom „Intergovernmental Panel on Climate Change“ im Jahr 2007 veröffentlichten Berichte über globale Erderwärmung und ihre Konsequenzen lösen eine breite Diskussion aus, selbst in den Massenmedien. Unter den „klimafreundlichen“, regenerativen Energieformen nimmt die Bedeutung von Biomasse zu.

Im Jahr 2000 wird von der Europäischen Union die Wasser-Rahmenrichtlinie¹⁷ beschlossen. Mit ihr wird eine Verbesserung des ökologischen Zustands der Fließgewässer in Europa und die Förderung einer nachhaltigen Nutzung des Wasserhaushalts angestrebt. Aus Sicht der Raumplanung sind vor allem zwei Elemente der Richtlinie bedeutsam: Erstens orientiert sie sich an Flusseinzugsgebieten und macht diese zum Aktionsraum – unabhängig von Verwaltungsgrenzen. Zweitens machen die verfolgten Umweltziele einen flächenhaften Ansatz erforderlich, da auch Belastungen aus diffusen Quellen, z. B. aus der Landwirtschaft, bearbeitet werden sollen (Moss 2007). Daraus ergibt

¹⁷ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

sich ein Koordinierungsbedarf zwischen den Bewirtschaftungsplänen, die für die Flussgebietseinheiten aufgestellt werden müssen, und den Raumordnungsplänen.

Ein Jahr später folgt ein weiteres Beispiel für den zunehmenden Einfluss der Europäischen Union, denn die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie),¹ die 2001 beschlossen wird, hat unmittelbare Auswirkungen auf die Raumplanung. Diese Richtlinie sieht vor, dass alle Pläne und Programme auf ihre Umweltauswirkungen hin überprüft werden müssen. Die prognostizierten Umweltauswirkungen sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Kompensation werden in einem Umweltbericht festgehalten und sollen durch ein Monitoring überwacht werden. Die Einführung des Umwelt-Monitorings nach SUP-Richtlinie kann Ausgangspunkt für weitere Monitoring-Aktivitäten in der Raumplanung sein. Damit verbinden sich Hoffnungen auf eine Effektivierung der Raumplanung, da das Monitoring eine Erfolgskontrolle der Planung ermöglicht (vgl. Gnest 2007).

In einigen Ländern kommt es zur Abschaffung der Bezirksregierungen. Nach Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt trennt sich auch das große Flächenland Niedersachsen von der Mittelinstanz. In Mecklenburg-Vorpommern wird eine Kreisreform beschlossen, die ab 2009 die Bildung von fünf Großkreisen mit erweiterten Kompetenzen vorsieht. Dieser Beschluss wird jedoch vom Landesverfassungsgericht gekippt. Die Richter halten die Möglichkeiten der ehrenamtlich tätigen Kreistagsabgeordneten für überschritten und sehen die kommunale Selbstverwaltung gefährdet (Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern o. J.).

2.4.3 Bundesraumordnung

Nach dem Jahrhunderthochwasser der Elbe 2002, bei dem große Gebiete in Ostdeutschland überflutet worden sind, verabschiedet der Bund das Artikelgesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Damit wird auch das Raumordnungsgesetz geändert und um die Erfordernisse des vorbeugenden Hochwasserschutzes ergänzt.

Im Jahr 2006 beschließen Bundestag und Bundesrat eine Föderalismusreform, welche die Beziehungen zwischen Bund und Ländern neu regelt. Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 Grundgesetz (GG) wird abgeschafft. Die Raumordnung gehört nun formal zur konkurrierenden Gesetzgebung, wonach die Länder die Zuständigkeit innehaben, solange und soweit der Bund kein Gesetz erlassen hat (Art. 72 (1) GG). Für einige Rechtsgebiete, zu denen auch die Raumordnung zählt, wird den Ländern allerdings das Recht eingeräumt, von der Gesetzgebung des Bundes abzuweichen (Art. 72 (3) GG).

Diese Form der „Abweichungs-Gesetzgebung“ wird ebenfalls mit der Föderalismusreform neu eingeführt, sodass zunächst keinerlei Erfahrungen damit vorliegen. Befürchtet wird allerdings, dass sie zu einem „Flickenteppich“ von Regelungen führen kann (Kirchhoff 2003: 7), wenn mehrere oder gar alle Länder vom Bundesrecht abweichen.

Von der Ministerkonferenz für Raumordnung werden 2006 neue „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006) beschlossen, die die in die Jahre gekommenen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen ablösen sollen. Die neuen Leitbilder sind:

- „Wachstum und Innovation“
- „Daseinsvorsorge sichern“
- „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (ebd.)

¹ Die Umweltprüfung von Plänen und Programmen wird auch als strategische Umweltprüfung (SUP) bezeichnet.

Insbesondere für das erste Leitbild kommt dem Konzept der europäischen Metropolregionen eine besondere Funktion zu. Das Konzept der Metropolregionen wurde aus der wissenschaftlichen Diskussion um „global cities“ (vgl. Castells 2003: 433 ff.) abgeleitet. Wie bei den „Zentralen Orten“ wird damit eine wissenschaftliche Theorie über die Entwicklung des Raumes zum Ausgangspunkt einer raumplanerischen Konzeption gemacht.

Metropolregionen werden in der Bundesraumordnung erstmals im raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 erwähnt, erhalten aber in diesem Jahrzehnt ein besonderes Gewicht. Die ARL widmet die wissenschaftliche Plenarsitzung 2007 diesem Thema. Diskutiert wird auch die schrittweise Anhebung der Anzahl der deutschen Metropolregionen. Waren es anfangs lediglich sechs Regionen, die zwei Jahre später um das sog. „Sachsendreieck“ (Dresden, Leipzig, Halle) erweitert worden sind, werden durch einen Beschluss der MKRO 1995 auch kleinere Regionen wie Nürnberg, Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen und Rhein-Neckar aufgenommen (BMVBS 2005).

In der Region Rhein-Neckar ist eine Initiative aus der Wirtschaft maßgeblich für die Intensivierung der regionalen Kooperation. Eine länderübergreifende Regionalplanung durch einen Raumordnungsverband gab es in der Region bereits seit 1969. Durch einen neuen Staatsvertrag entsteht ab 2006 ein Regionalverband, der über die alleinige Kompetenz zur Aufstellung eines einheitlichen, länderübergreifenden Regionalplans (nach rheinland-pfälzischem Recht) verfügt (Kistenmacher, Schmitz 2007 mdl.).

2.4.4 Landes- und Regionalplanung

Die Landes- und Regionalplanung hat mit einem abnehmenden politischen Stellenwert zu kämpfen. Es ist nicht gelungen, der Raumplanung zu einem moderneren Image zu verhelfen – in weiten Teilen der Politik dominiert das Bild einer „Verhinderungsplanung“ (Gnest, Schöfer 2006: 8).

Hesse (2006: 5) fasst die politische Stimmung folgendermaßen zusammen: „Die lange unumstrittene Primärfunktion der Raumordnung, konfligierende (Raum-)Nutzungsinteressen auszugleichen und Disparitäten abzubauen [...], wird heute weniger als notwendige Ordnungs- und Steuerungsleistung denn als Einschränkung empfunden – als gleichsam marktferne, bürokratisch vermittelte Intervention, die einem flexiblen öffentlichen wie privaten Handeln entgegensteht“.

Landesplanung

Insbesondere der politische Stellenwert der Landesplanung nimmt ab (Fürst, Schmitz 2007 mdl.). In einer Regierungserklärung kündigt der bayerische Ministerpräsident an, die Landesraumordnung auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum zu reduzieren (Bayerische Staatskanzlei 2003). In Niedersachsen vergibt die Landesregierung ein Gutachten, das die Raumordnung einer Aufgabenkritik unterzieht und dabei nach Optimierungsmöglichkeiten und „kostensparende[n] Lösungen der Aufgabenerledigung“ sucht (Hesse 2006: 11 f.).

Zwischen 1995 und 2005 wird die Landesplanung in 11 von 13 Flächenländern einem anderen Ressort zugeschlagen (siehe Tab. 1). „Allein in den letzten fünf Jahren haben 10 von 16 Bundesländern die Raumplanung einem anderen Ministerium zugeordnet“ (Gnest; Schöfer: 2006, 15). Auch diese Tendenz lässt die gesunkene politische Wahrnehmung der Raumplanung, die sie zu einer freien „Verfügungsmasse“ in Koalitionsverhandlungen werden lässt, vermuten. Einschränkend muss aber erwähnt werden, dass

in diesen Jahren die Reduzierung der Anzahl der Ministerien populär ist und ein Bereich wie die Raumplanung, der auch in der Vergangenheit durch keine einheitliche Ressortzugehörigkeit gekennzeichnet war (Fürst, Ritter 1993: 75 ff.), besonders von Verschiebungen betroffen ist.

Im Gegensatz zu den 1980er-Jahren dominiert die Zuordnung zum Wirtschaftsministerium. Daraus wird deutlich, dass die Phase der Ökologisierung der Raumplanung in einigen Ländern abgeschlossen ist. In Niedersachsen, wo die Landesplanung im Landwirtschaftsministerium angesiedelt ist und als Entwicklungsinstrument für den ländlichen Raum gesehen wird, verzichtet der Entwurf für ein neues Landesraumordnungsprogramm (NML 2006) weitgehend auf die Ausweisung von Vorranggebieten für verschiedene Freiraumfunktionen und beschränkt sich auf die „Natura 2000“-Gebiete nach europäischem Recht sowie die Großschutzgebiete (Nationalparke) (ebd.: IV).

Tab. 1: Ressort-Zuordnung der Landesplanung in den Bundesländern

	1975	1985	1995	2005
<i>Baden-Württemberg</i>	Innen	Innen	Wirtschaft	Wirtschaft
<i>Bayern</i>	Landesentwicklung und Umwelt	Landesentwicklung und Umwelt	Landesentwicklung und Umwelt	Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
<i>Hessen</i>	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Landesentwicklung, Wohnen, Landwirt., Forsten, Naturschutz	Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
<i>Niedersachsen</i>	Innen	Innen	Innen	Ländlicher Raum, Ernährung, Landwirt. und Verbraucherschutz
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	Staatskanzlei	Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft	Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft	Wirtschaft, Mittelstand und Energie
<i>Rheinland-Pfalz</i>	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Innen und Sport
<i>Saarland</i>	Umwelt, Raumordnung und Bauwesen	Umwelt	Umwelt, Energie und Verkehr	Umwelt
<i>Schleswig-Holstein</i>	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Innen
<i>Berlin</i>	Bau- und Wohnungswesen	Stadtentwicklung und Umweltschutz	Stadtentwicklung und Umweltschutz	Stadtentwicklung
<i>Bremen</i>	Bauwesen	Bauwesen	Umweltschutz und Stadtentwicklung	Bau, Umwelt und Verkehr
<i>Hamburg</i>	Baubehörde	Baubehörde	Stadtentwicklung	Stadtentwicklung und Umwelt
<i>Brandenburg</i>			Umwelt, Naturschutz und Raumordnung	Infrastruktur und Raumordnung
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>			Bau, Landesentwicklung und Umwelt	Arbeit, Bau und Landesentwicklung
<i>Sachsen</i>			Umwelt und Landesentwicklung	Innen
<i>Sachsen-Anhalt</i>			Umwelt, Naturschutz und Raumordnung	Bau und Verkehr
<i>Thüringen</i>			Wirtschaft und Infrastruktur	Bau und Verkehr

Quelle: ARL (Hrsg): Vademecum 1975/76, 1985/86, 1995/96, 2005/06; Veränderungen zum Vor-Jahrzehnt in den Flächenländern² grau hervorgehoben. Darstellung aus: Gnest; Schöfer 2006: 14

² „Da in den Stadtstaaten die Unterscheidung von Landesplanung, Stadtentwicklung und Bauwesen schwierig ist, wurde dort generell auf eine Markierung verzichtet. Im Saarland hat sich zwar die Bezeichnung des Ministeriums im Laufe der Zeit geändert, aber da es sich immer um ein Umweltministerium gehandelt hat, wird es nicht als Umressortierung interpretiert.“ (Gnest, Schöfer 2006: 14).

Auch innerhalb der Landesministerien kommt es teilweise zu einer organisatorischen Abwertung der Landesplanung. So ist beispielsweise die Landesraumordnung in Nordrhein-Westfalen nur noch eine Gruppe innerhalb des Bereichs „Wirtschaftsförderung“ (Konze 2007 mdl.).

Regionalplanung

In manchen Regionen ist eine Verfestigung der regionalen Zusammenarbeit zu erkennen. Im Großraum Hannover wird eine Verwaltungsreform durchgeführt, an deren Ende eine regionale Gebietskörperschaft, die Region Hannover, steht. Diese umfasst die ehemals kreisfreie Stadt Hannover und 20 Umlandgemeinden und löst den Landkreis Hannover sowie den Kommunalverband Großraum Hannover ab (vgl. Prieb 2002). Diese Lösung gilt auch als Vorbild für die Gründung einer Region Aachen, die für 2009 geplant ist (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2007). In Baden-Württemberg wird die besondere Stellung des Verbandes Region Stuttgart ausgebaut, indem dem Verband 1999 und 2004 weitere Kompetenzen übertragen werden (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg o. J.).

Da das Wissen über die Raumplanung sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit immer noch begrenzt ist (vgl. Gnest, Schöfer 2006: 8), gewinnt die Vermittlung der Aufgaben und Instrumente an Bedeutung. Viele Träger der Regionalplanung beginnen, das Internet für ihre Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen (vgl. Frahm, Gnest 2004). Die Bezirksregierung Düsseldorf setzt auch einen E-Mail-Newsletter und Broschüren über konkrete Fragen der Raumentwicklung ein (Konze 2007 mdl.).

Inhaltlich entwickelt sich mit der Zunahme der Energieproduktion auf landwirtschaftlichen Flächen (Bioenergie) ein Handlungsfeld. Die Entwicklung schnell und hoch wachsender Pflanzensorten (Biomasse) hat Folgen für das Landschaftsbild und den Grundwasserhaushalt.

2.4.5 Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen

Mit dem Wechsel von einer rot-grünen zu einer CDU/FDP-Landesregierung 2003 wird die Landesplanung vom Innenministerium ins Landwirtschaftsministerium verlegt. Damit drückt sich eine neue Schwerpunktsetzung als Entwicklungsinstrument für den ländlichen Raum aus.

Eines der wichtigsten Projekte der neuen Regierung ist eine Verwaltungsreform, in deren Rahmen die Bezirksregierungen aufgelöst werden. Die Kompetenzen der ehemaligen Mittelinstanz werden auf Ministerien, Fachbehörden und Landkreise verteilt, zum Teil auch ersatzlos gestrichen. Das hat zur Folge, dass Abstimmungsprozesse, die früher innerhalb der Bezirksregierung vorgenommen werden konnten, jetzt zwischen verschiedenen Einrichtungen ablaufen und dadurch mehr Zeit in Anspruch nehmen (Kegel, Piegsa, Worch 2007 mdl.). Das Land hat zwar an den vier ehemaligen Standorten der Regierungspräsidien sog. Regierungsvertretungen gegründet, die sich aus Vertretern verschiedener Ministerien zusammensetzen und eine Scharnierfunktion zwischen der Landesregierung in Hannover und den Regionen und Kommunen wahrnehmen sollen. Wegen begrenzter Aufgaben können diese eine Bündelungsfunktionen jedoch nur in eingeschränktem Umfang ausüben (Piegsa 2007 mdl.).

Im Gegensatz zu den ehemaligen Bezirksregierungen sind die Regierungsvertretungen nicht mehr grundsätzlich für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen zuständig, sondern nur noch im Fall der acht kreisfreien sowie sieben großen selbstständigen Städte. Für alle übrigen Gemeinden ist diese Genehmigungsaufgabe auf die Landkreise

verlagert worden und wird von diesen sehr unterschiedlich wahrgenommen: Die Bandbreite reicht von einer sehr behördlichen bis zu einer kommunalfreundlichen Handhabung (Kegel 2007 mdl.). In der Region Braunschweig ist nicht der Zweckverband als Träger der Regionalplanung, sondern sind ebenfalls die Landkreise für die Genehmigung zuständig. Hier ist die Tendenz zu erkennen, dass die zuständigen Personen in den Kreisverwaltungen sich intensiver mit dem Regionalplan auseinandersetzen, da sie ihn als Maßstab bei der Prüfung der Flächennutzungspläne anwenden müssen (ebd.).

Im Jahr 2006 legt die neue Landesregierung den Entwurf für eine Novelle des Landesraumordnungsprogramms vor (NML 2006). Das Programm steht in der niedersächsischen Tradition der Betonung der kommunalen Selbstverwaltung. So wird herausgestellt, dass lediglich „Aspekte, die eindeutig über die kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten hinausgehen“ geregelt werden und sich das Programm weitgehend auf Rahmenregelungen stützt (ebd.: III). So heißt es beispielsweise: „Bei der Umsetzung der LROP-Regelungen entscheiden die Träger der Regionalplanung eigenverantwortlich, wie konkret die räumlichen Festlegungen erfolgen sollen und wie stringent Träger öffentlicher Belange und Private, die im öffentlichen Auftrag handeln, auf die Ziele der Raumordnung verpflichtet werden sollen“ (ebd.: IV). Es ist allerdings fraglich, ob die Regionalplanung über ausreichende Kapazitäten verfügt, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können „(im Hinblick auf die Personalausstattung, die Nähe zu bzw. Abgrenzung gegenüber lokalpolitischen Interessen und die Inanspruchnahme für andere Aufgaben, etwa die Kreisentwicklung)“ (Hesse 2006: 51).

Nicht ganz unwichtig ist in diesem Zusammenhang, dass in Niedersachsen ab Ende der 1990er-Jahre die „Doppelspitze“ in Gemeinden und Kreisen, bestehend aus ehrenamtlichem Bürgermeister/Landrat und hauptamtlichem Oberstadt-/Oberkreisdirektor, abgeschafft worden ist. Nach dem Vorbild der süddeutschen Ratsverfassung gibt es seitdem nur noch eine hauptamtliche Führungsperson (Bürgermeister, Landrat), die direkt von den Bürgern gewählt wird. Das führt zu einer „Politisierung“ der Verwaltungsarbeit (Piegsa 2007 mdl.).

Bei den Inhalten des Landesraumordnungsprogramms ist eine Verschiebung weg von den ökologischen Belangen (durch weitgehenden Verzicht auf die Ausweisung von Vorranggebieten für Freiraumfunktionen, s. o.) hin zu ökonomischen Belangen (durch Sicherung von Trassen und Standorten aus den Bereichen Verkehr und Energie) erkennbar. Eine Neuerung im Verfahren ist die allgemeine Beteiligung der Öffentlichkeit durch ein Internetportal.³

In der Region Hannover wird die seit 1974 diskutierte Idee einer einheitlichen Gebietskörperschaft für die ganze Region (Rühmann 2001: 37 f.) im Jahre 2001 verwirklicht (s. o.). Die Regionalplanung wird damit nicht mehr vom Kommunalverband übernommen, sondern ist Teil der Regionsverwaltung.

In zwei Problemfeldern geht die Regionalplanung in Hannover neue Wege. So wird 2001 ein Einzelhandelskonzept durch eine Änderung des Regionalplans verbindlich (Deutscher Bundestag 2005: 289). Dieses Konzept ist das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses, in dem sich die Regionalplanung gemeinsam mit den Kommunen mit der Entwicklung des Einzelhandels in der Region auseinandergesetzt hat. Das Ergebnis ist ein standortbezogener Steuerungsansatz, in dem „zentralörtliche Standortbereiche“⁴ und

³ <http://www.lrop-online.de>.

⁴ Die zentralörtlichen Standortbereiche setzen an dem Problem an, dass die Einstufung als Zentraler Ort für das gesamte Gemeindegebiet gilt. Die Standortbereiche markieren die Gebiete in den Siedlungskernen, die für Einzelhandelsvorhaben einer bestimmten Art und Größe zulässig sind. Dabei enthält z. B. das Oberzentrum Hannover auch mittelzentrale Standortbereiche (Stadtteilzentren).

„herausgehobene Nahversorgungsstandorte“ definiert werden, außerhalb derer kein großflächiger Einzelhandel möglich ist (ebd.).

Mit der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2005 führt die Region ein neues System zur Handhabung der „Eigenentwicklung“ ein. Dabei wird den ländlich strukturierten Siedlungen erlaubt, ihre Siedlungsfläche in den kommenden zehn Jahren um maximal 5 %⁵ zu erhöhen. Die Regionalplanung führt ein Siedlungsflächenkataster und kann bei jeder angestrebten Änderung des Flächennutzungsplans prüfen, ob die geplanten Vorhaben zu einer Übersteigung des Kontingents führt (Region Hannover 2005: D 1.6.3).

3 Entwicklungen und Umbrüche in 30 Jahren Raumplanung

Die Ökologisierung der Raumplanung als entscheidende Zäsur

Betrachtet man den in dieser Studie untersuchten Zeitraum von 1975 bis heute, so hat es den größten Einschnitt Anfang der 1980er-Jahre gegeben. In dieser Phase der „Ökologischen Orientierung der Raumplanung“ (so auch der Titel der ARL-Plenarsitzung 1978) haben sich nicht nur die Inhalte der Planung, sondern auch das Selbstverständnis und die Instrumente verändert.

Die Raumordnung der 1960er- und 1970er-Jahre zielte darauf ab, die Zuwächse an Bevölkerung und Arbeitsplätzen optimal im Raum zu verteilen (Hübler 1991: 42). Für die raumbezogene Lenkung des Wachstums bediente sich die Raumordnung verschiedener räumlicher Ordnungskategorien wie Zentraler Orte und Entwicklungsachsen.

Mit der Etablierung des Umweltschutzgedankens ergab sich für die Raumplanung das neue Handlungsfeld des „planerischen Umweltschutzes“. Die Sicherung von Freiräumen für Naturschutz und Erholung wurde – neben der Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der Infrastrukturplanung – zur dritten Säule der Raumplanung. Für die planerische Sicherung von Gebieten im Außenbereich der Siedlungen ist eine Abwägung mit anderen Raumansprüchen erforderlich. Die Koordination von Raumnutzungen wurde so zur zentralen Aufgabe von Landes- und Regionalplanern und „erkennbar wichtiger als die Erarbeitung programmatischer Entwicklungsstrategien“ (von Hinüber 1999: 34). Der Niedersächsische Raumordnungsbericht stellte auch schon 1980 fest: „Die (...) Raumansprüche so zu koordinieren, dass einerseits die notwendigen Fachplanungen bestmöglich durchgeführt werden können und andererseits eine optimale Gesamtentwicklung möglich ist, wird neben der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen die zweite wesentliche Aufgabe der Raumordnung sein“ (Niedersächsischer Minister des Innern 1981: 14).

Dass diese Aussage in einem niedersächsischen Dokument steht, ist dabei kein Zufall. Denn während in anderen Bundesländern das neue Handlungsfeld und das veränderte Planungsverständnis die angestammte Landes- und Regionalplanung zunächst ergänzten und dann schließlich überlagerten, verlief die Entwicklung in Niedersachsen sehr abrupt. Die Streichung sämtlicher Instrumente der Siedlungssteuerung beschleunigte den Wandel zu einer Restriktionsplanung, deren Hauptaufgabe die Abstimmung von kurz- und langfristigen Raum- und Standortansprüchen im Außenbereich war.

Das wichtigste Instrument zur Erfüllung der neuen Aufgabe waren Vorranggebiete bzw. Vorrangstandorte. Diese waren zwar keine grundsätzlich neue Erfindung, sondern hatten ihre Vorläufer im Instrument der regionalen Grünzüge, das seit den 1920er-

⁵ In Ausnahmefällen und im Einvernehmen mit dem Träger der Regionalplanung bis zu 7 %.

Jahren im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und auch z.B. in der Planungsgemeinschaft Untermain seit den 1970er-Jahren eingesetzt wurde (Rautenstrauch 2007 mdl.). Doch während diese Art der „Freihalteplanung“ bislang auf die großen Verdichtungsräume beschränkt war, in denen Freiräume früher als anderswo als knappes Gut ausgemacht wurden, ist das Instrumentarium der Vorranggebiete in den 1980er-Jahren flächendeckend in Deutschland eingeführt worden.

Wandel der Planung durch informelle Instrumente?

Oberflächlich betrachtet könnte die Hinwendung zu einer kooperativen Planung mit dem verstärkten Einsatz informeller Instrumente ab den 1990er-Jahren als zweite große Veränderung im Untersuchungszeitraum gesehen werden. Doch diese Entwicklung muss regional und inhaltlich sehr differenziert betrachtet werden.

So stellt Hübler fest, dass alle „Typen dieser informellen Instrumente (...) eigentlich zum ‚uralten Handwerkszeug‘ einer ‚guten Raumplanung‘ (gehören)“ (Hübler 2005: 639).⁶ Doch wenn das Handwerkszeug noch dasselbe ist – was hat sich dann wirklich verändert?

In einer ersten Annäherung soll eine Begriffsklärung bezüglich des Terminus „informelle Instrumente“ erfolgen. Diese Instrumente sind zunächst dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht formell sind, also nicht auf einer Rechtsgrundlage beruhen (Danielzyk 2005: 466). Es gibt keine Vorschriften, die besagen, dass oder wie sie eingesetzt werden müssen.

Inhaltlich lassen sich informelle Aktivitäten in der Raumplanung in zwei Bereiche untergliedern (siehe Abb. 2). Planergänzende Aktivitäten richten sich auf die Unterstützung von formellen Aktivitäten. In erster Linie geht es um Instrumente und Verfahren, die das wichtigste formelle Instrument – den Raumordnungsplan – begleiten und dabei vor allem in der Phase einer Planaufstellung oder Planänderung eingesetzt werden. Typische Beispiele sind die Erarbeitung eines Leitbildes, das einem Raumordnungsplan vorangestellt sein kann, das Erstellen von Gutachten und Studien zur Deckung des Informationsbedarfs sowie die Entwicklung von Szenarien zur besseren Entscheidungsfindung. Typische informelle Verfahren sind Verhandlungen mit den Adressaten der Planung, z.B. Kommunen oder Investoren.

Daneben gibt es weitere Aktivitäten, die weitgehend losgelöst von der formellen Planung betrachtet werden können. Hierbei handelt es sich um Instrumente und Verfahren, die der Umsetzung entweder der Pläne und Programme der Raumplanung oder übergeordneter Ziele für die Entwicklung der Region dienen. Im Vordergrund steht die Verwirklichung von Projekten und Maßnahmen. Diese Ansätze werden zum Teil auch unter dem Begriff Regionalmanagement subsumiert und können in raumbezogene und projektbezogene Ansätze weiter differenziert werden (vgl. Löb 2006: 59). Zu den raumbezogenen Ansätzen gehören beispielsweise Regionalkonferenzen oder Regionale Entwicklungskonzepte als Basis für die regionale Strukturförderung. Die projektbezogenen Ansätze umfassen eine weite Bandbreite von Einzelprojekten, vom regionalen Radwegenetz bis zu Ansiedlungsstrategien im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Die Regionalplanung kann sowohl bei den raum- als auch bei den projektbezogenen Umsetzungsinstrumenten die Rolle des Moderators übernehmen.

⁶ Vgl. auch Priebis (1998). Demnach werden „persuasive und konsens-orientierte Instrumente häufig als ‚neue‘ Instrumente der Raumordnung bezeichnet, doch handelt es sich überwiegend um eine Neubewertung von durchaus bewährten Instrumenten, die von ‚sensiblen‘ Akteuren der Raumordnung schon immer eingesetzt worden sind“ (ebd.: 212).

Abbildung 2 stellt die unterschiedlichen formellen und informellen Aktivitäten der Raumplanung schematisch dar. Die grafische Darstellung ist sicherlich an der Grenze dessen, was an Simplifizierung akzeptabel ist.⁷ Aber sie soll vor allem verdeutlichen, dass unter dem Oberbegriff „informelle Instrumente“ eine Vielzahl von Aktivitäten verstanden werden kann, die in Bezug auf ihre historische Entstehung sehr unterschiedlich zu beurteilen sind.

Entwicklung der informellen, planergänzenden Aktivitäten

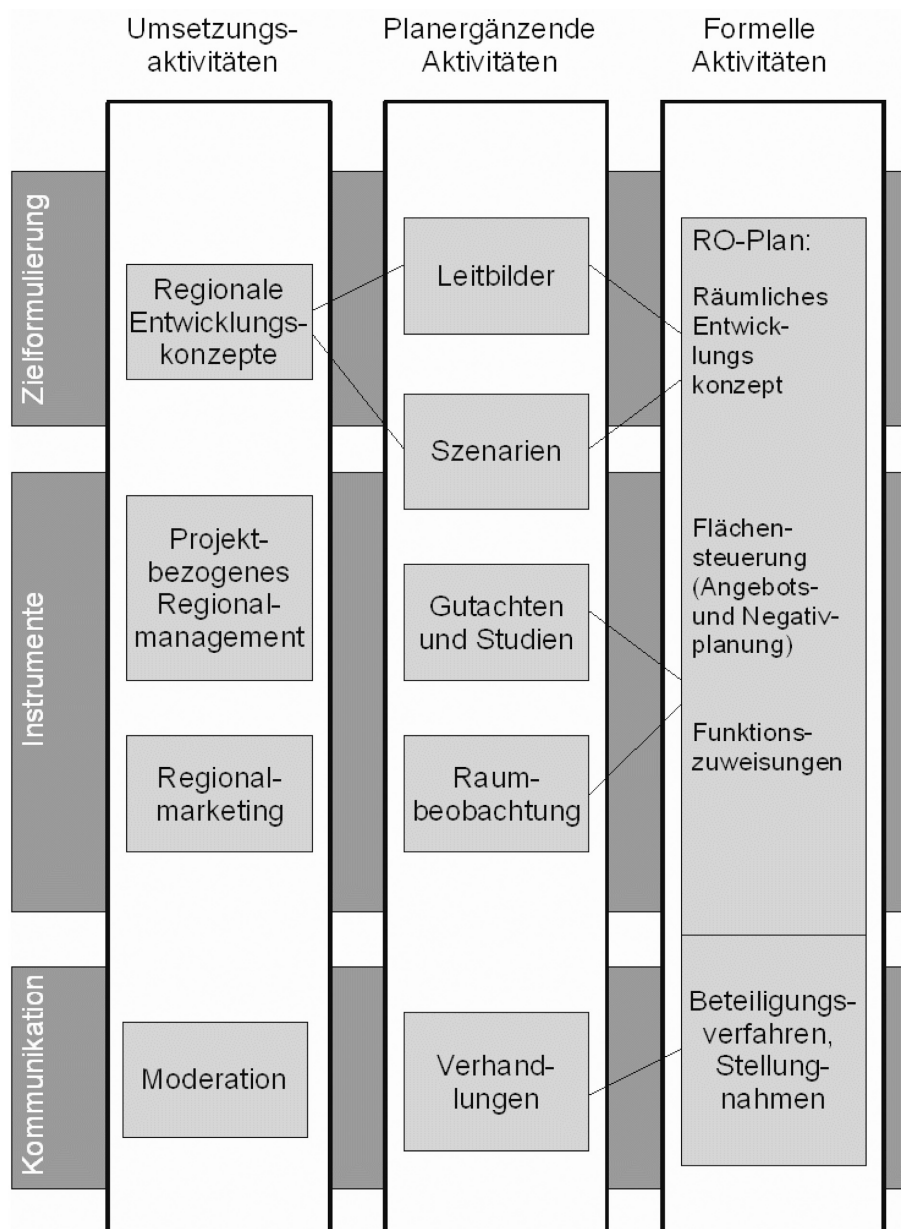
Informelle Instrumente und informelle Kommunikation hat es bei der Aufstellung von Raumordnungsprogrammen wahrscheinlich schon immer gegeben. Das o. g. Zitat von Hübler erfuhr bei den Gesprächen mit Planungspraktikern (vgl. Kap. 1.2) eine überwältigende Zustimmung.

Ein Beispiel für den frühen Einsatz von Leitbildern und Szenarien ist der erste Verbandsplan in der Region Hannover von 1967. Neben dem Szenario einer weitgehenden Zersiedelung – als Null-Variante – wurden verschiedene Leitbilder für die räumliche Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums erarbeitet („regionale Entwicklungsmodelle“), die schließlich in einem Beteiligungsverfahren zu einem Gesamt-Leitbild zusammengefasst wurden (Kappert 2001: 56; Weyl 1991: 225).

Im Regierungsbezirk Düsseldorf wurden bei der Erstellung der Gebietsentwicklungspläne ab Ende der 1970er-Jahre Planungsskizzen und Gutachten als Diskussionsgrundlage erarbeitet und die Gemeinden um die Formulierung eigener Entwicklungsvorstellungen gebeten. Eine Addition der von den Gemeinden angestrebten Zuwächse zeigte, dass die Vorstellungen der Kommunen auf eine Verdopplung der Einwohnerzahl des Regierungsbezirks hinausgelaufen wären. So konnte allen Beteiligten verdeutlicht werden, dass die Erwartungen zurückgeschraubt werden mussten und die räumliche Entwicklung regional abgestimmt verlaufen sollte (Konze 2007 mdl.).

⁷ Das gilt insbesondere für die Art der Kommunikation (Moderation, Verhandlung, Stellungnahmen). Zudem werden Leitbilder und Szenarien natürlich auch bei der Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte verwendet.

Abb. 2: Formelle und informelle Aktivitäten in der Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung

Ein Beispiel für intensive Kommunikation mit den Adressaten der Planung ist der erste Flächennutzungsplan für das Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt am Main. Bei der Erstellung wurde nicht nur intensiv mit den betroffenen Gemeinden kooperiert, sondern es wurden auch 75 Bürgerversammlungen abgehalten (Rautenstrauch 2007 mdl.).

Informelle Verfahren und Instrumente sind also keine jüngeren Entwicklungen, aber ihre Bedeutung hat natürlich in dem Maße zugenommen, wie die Raumplanung nicht mehr „hoheitlich“ agieren konnte und politisch an Rückhalt verlor. Dabei dürfte die Entwicklung regional sehr unterschiedlich verlaufen sein. Den ersten größeren Einschnitt dürften die Gebietsreformen seit Anfang der 1970er-Jahre darstellen. Bis dahin hatten es die Regionalplaner mit zum Teil sehr kleinen Gemeinden zu tun, die auch über kein vergleichbar gut ausgebildetes Personal verfügten (Fürst 2007 mdl.). Die neu entstandenen größeren Gemeinden konnten dagegen ihre eigenen Vorstellungen besser artikulieren und politisch durchsetzen.

Der Zwang zum informellen Handeln aufgrund eines politischen Bedeutungsverlustes war gut in Hannover zu beobachten, wo die Planung des Verbandes plötzlich eines großen Teils ihrer formellen Instrumente beraubt wurde. Für die Raumplaner bedeutete dies, dass sie nun um Akzeptanz und Zustimmung werben mussten. Die Adressaten der Planung, insbesondere die Gemeinden, mussten überzeugt werden, dass es ohne eine abgestimmte regionale Planung nicht geht und diese letztlich auch ihren eigenen Interessen dient. Damit rückte der Prozess der Planung, die Diskussion über räumliche Entwicklungen und Zielvorstellungen für die Region, in den Mittelpunkt (Güldenbergs 2007 mdl.).

Dieser Wandel des Planungsverständnisses von einer technischen zu einer prozessorientierten Planung innerhalb weniger Jahre war allerdings eine typisch niedersächsische, vielleicht sogar hannoversche Entwicklung. In anderen Ländern war eine vergleichbare Wendung in der Anwendung informeller Instrumente meist erst etwas später zu verzeichnen (Kistenmacher 2007 mdl.).

Vielleicht war der nur allmähliche Wandel in anderen Regionen auch dadurch bedingt, dass die Raumordnung durch die Planungseuphorie der 1960er- und 1970er-Jahre als neue, „moderne“ Disziplin wahrgenommen wurde und sich in einem großen Umbruch befand. Der Zeitgeist war geprägt von der politischen Diskussion um Planung als Mittel zur Veränderung der Gesellschaft (Fürst 2007 mdl.) sowie dem Experimentieren mit den neuen Instrumenten einer gesetzlich geregelten Raumordnung. In dieser Zeit des Um- und Aufbruchs muss es einen hohen Verständigungsbedarf, auch innerhalb der Planungsabteilungen, gegeben haben. So berichten Konze (2007 mdl.) und Güldenbergs (2007 mdl.) von intensiven teaminternen Diskussionen über das richtige planerische Vorgehen.

Das zeigt, dass auch die personelle Ebene eine wichtige Rolle spielt. Bis heute gibt es Raumplaner, die sich durch einen bürokratischen Umgang mit den Instrumenten der Planung auszeichnen (Priebss 2007b mdl.). Bei der Betrachtung des „Wandels“ in der Planung muss immer berücksichtigt werden, dass ein Generationswechsel bei den handelnden Personen mehrere Jahrzehnte benötigt. Daher zeigen sich Veränderungen im Regelfall als Akzentverschiebungen, nicht als Brüche in der Entwicklung.

So lässt sich insgesamt schlussfolgern, dass die Tendenz zu informellen, planergänzenden Aktivitäten als ein stetiger „Wachstumsprozess in der Verfahrenskultur“ (Konze 2007 mdl.) sichtbar wird. Eine Wende im Sinne eines „communicative turn“ (Healey 1996) hat es in der deutschen Raumplanung nicht gegeben. Diese angelsächsische Diskussion ist v. a. durch die amerikanische Stadtentwicklungspolitik geprägt und auf Deutschland nicht übertragbar (Fürst, Kistenmacher 2007 mdl.).

Entwicklung der informellen Umsetzungsaktivitäten

Lässt man den unmittelbar wirksamen Ausschluss von Raumnutzungen durch Vorranggebiets-Ausweisungen außer acht, verfügte die Raumplanung, v. a. die Regionalplanung, traditionell über keine formellen Umsetzungsinstrumente. Dieses Problem war den Raumplanern natürlich bewusst. In einem Schulfilm zur Raumordnung von 1970 stellte Prof. Gottfried Müller von der TU München fest: „Zunächst einmal müsste der verbindliche landesplanerische Plan von den Gemeinden, Kreisen und so weiter beachtet werden. Aber der landesplanerische Plan hat die Schwäche, dass er kein Entwicklungsplan ist, dass er auch nicht einen zeitlichen Ablauf vorsieht. Das fehlt uns also noch. Und es fehlt uns dann natürlich auch noch der Träger, der diese Maßnahmen, die der Plan vorsieht, in einem bestimmten zeitlichen und sachlichen Ablauf auch durchführt“ (FWU 1970).

In der Region Untermain wurden in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre städtebauliche Wettbewerbe als Umsetzungsinstrument eingesetzt. Die Regionalplanung hat damals zur Beförderung der von der Regionalplanung im Frankfurter Umland ausgewählten „Entwicklungsschwerpunkte“ solche Wettbewerbe ausgeschrieben. Später wurden dort auf dieser Basis von der Landesregierung Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz ausgewiesen. Dies geschah unter dem Druck der damaligen Diskussion, die der Regionalplanung im Rhein-Main-Gebiet zu wenig Umsetzungsorientierung und -möglichkeiten vorwarf. Die Diskussion hat in der Folge auch zur Gründung des Umlandverbandes im Jahr 1975 geführt (Rautenstrauch 2007 mdl.).

Ein erstes bundesweites Vollzugsinstrument erhielt die Raumplanung mit der Einführung des Raumordnungsverfahrens, das den Trägern der Raumplanung die Möglichkeit verschaffte, auf die Berücksichtigung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze hinzuwirken.

Daneben ist den Planern nur die Möglichkeit geblieben, durch persuasive Maßnahmen andere Akteure vom Nutzen der Programme und ihrer Umsetzung zu überzeugen (vgl. Fürst, Ritter 1993: 89).

Auch für diese Art des informellen Handelns gibt es Beispiele aus den vergangenen Jahrzehnten. Kistenmacher (2007 mdl.) erwähnt ein Beispiel aus den 1960er-Jahren, als sich die Regionalplanung im Pfälzer Wald darum bemühte, die Beweidung von Grünland aus touristischen Gründen sicherzustellen. Für die Umsetzung wurde der Dialog sowohl mit den Landwirtschaftskammern als auch einzelnen Landwirten gesucht. Ein solches Projekt könnte man aus heutiger Sicht auch mit dem Begriff „Regionalmanagement“ beschreiben.

Eine weitere Möglichkeit, auf die Umsetzung von Raumordnungszielen hinzuwirken, besteht dann, wenn die Trägerschaft für die Regionalplanung bei einer Organisation liegt, die mit weiteren Aufgaben betraut ist. Das gilt insbesondere für die Landkreise in Niedersachsen, die aber aus bereits genannten Gründen nur wenig Interesse an der Regionalplanung und ihrer Umsetzung haben (siehe Kap. 2.2.5).

Aber auch die Regionalplanung bei den Bezirksregierungen hat die Möglichkeit, auf andere Abteilungen einzuwirken. So wurden beispielsweise in Niedersachsen in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre die Bezirksplaner bei der Schulentwicklungsplanung hinzugezogen und beteiligten sich an der Suche nach neuen Standorten für Schwerpunktschulen (Domogalla 2007 mdl.). Eine Verknüpfung von Schulnetzplanung und Raumplanung gibt es aktuell wieder im Freistaat Sachsen (Gnest, Schöfer 2006: 7). Ein weiteres Beispiel ist die Beteiligung der Raumordnung an der regionalisierten Strukturpolitik in den Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen (siehe Kap. 2.2.4).

Auch Planungsverbände konnten weitere Aufgaben übernehmen. Der Verband Großraum Hannover übernahm zum Beispiel Anfang 1970 die Trägerschaft des öffentlichen Nahverkehrs, sodass „erstmal in der Bundesrepublik auch der ÖPNV als Instrument der Regionalpolitik und der Regionalplanung eingeführt [wurde]“ (Weyl 1991: 225). Dass die Planer diesen Anspruch ernst nahmen, bezeugt eine Veröffentlichung aus der Zeit zur „Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Tarifgestaltung im öffentlichen Nahverkehr“ (Weyl 1971; zitiert in Weyl 1991: 249). Ein weiteres Umsetzungsinstrument des Verbandes, zumindest in den Anfangsjahren, war der Grunderwerb (Schulz 2001: 64).

In Baden-Württemberg waren die Planungsverbände offiziell ausschließlich für die Regionalplanung zuständig.⁸ Doch zumindest für einzelne Träger der Regionalplanung war ein Engagement für regional bedeutsame Aufgaben aller Art ein Teil ihres Planungsverständnisses (Schmitz 2007 mdl.). So engagierten sie sich beispielsweise in der Planung des ÖPNV oder bei der Erstellung regionaler Abfallwirtschaftskonzepte. Allerdings traten sie nicht immer formal als Aufgabenträger in Erscheinung, sondern initiierten Projekte und organisierten eine dauerhafte Organisationsform außerhalb der Regionalplanung (ebd.).

Auch das 1966 in Rheinland-Pfalz erlassene Landesplanungsgesetz fordert die Planungsgemeinschaften zur Wahrnehmung von über die Planerstellung hinausgehenden Aufgaben auf. „Die Planungsgemeinschaften müssen den ständigen Dialog mit den in der Region tätigen Planungsträgern führen und an regionalen Lösungsansätzen für raumstrukturelle Fragen mitwirken“ (Schefer 1991: 312).

Eine Umsetzungsorientierung in der Regionalplanung hatte also durchaus Tradition, zumindest bei einzelnen Planungsträgern. Doch Anfang der 1990er-Jahre lösten Impulse aus der Bundesraumordnung, wie z. B. der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“, eine breitere Veränderung der Planung aus (Schmitz 2007 mdl.). Leitlinien des neuen Verständnisses von Landes- und Regionalplanung waren und sind dabei:

- die kooperative Planung, also die Kooperation der Regionalplanung mit anderen Akteuren. „Die Region als Umsetzungsebene raumordnerischer Aktivitäten erhält (...) somit ein ganz entscheidendes Gewicht“ (BBR 2000: 199).
- die prozessorientierte Planung, die „in einem dynamischen politischen Prozess verstärkt die Umsetzung räumlicher Zielvorstellungen fördern“ soll (ebd.).

Die Wiedervereinigung dürfte diesen Bewusstseinswandel mit ausgelöst haben. Denn es wurde erkannt, dass die zu bewältigende Herausforderung alle bisherigen Aufgaben übersteigt. „Es stellt sich deshalb die Frage, ob die bisherigen Instrumente und Strategien der Raumordnungspolitik zur Lösung ausreichend sind“ (BMRBS 1991: 13). Insbesondere waren rasche Lösungen, auch in Form von Überbrückungsmaßnahmen, erforderlich, um jüngeren Erwerbspersonen eine Perspektive zu bieten und die Abwanderung in die alten Bundesländer gering zu halten (BMRBS 1993: 2).

Gleichzeitig kam es zu einer Neuinterpretation der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Schon im ersten Raumordnungsbericht für das wiedervereinigte Deutschland wurde vorsichtig gefordert, Entwicklungsmaßnahmen vor allem dort zu konzentrieren, wo die stärksten Entwicklungsimpulse zu erwarten sind (BMRBS 1991: 14). Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1992 wurde dann deutlicher: Der Staat könne lediglich in bestimmten Bereichen, z. B. der Sicherheit oder der öffentlichen Daseinsvorsorge, für gleichwertige Lebensbedingungen sorgen. Daraus wurde gefolgert, „dass der Abbau der räumlichen Ungleichheiten sich langfristig nur durch die gezielte Förderung der regionalen Eigenentwicklung erreichen lässt. Hierbei fällt – bei aller staatlichen Verantwortung – den privaten Investitionen die Schlüsselrolle zu“ (BMRBS 1993: 23).

Konzepte einer endogenen oder eigenständigen Regionalentwicklung sind schon in den 1980er-Jahren entwickelt worden (vgl. Fürst, Ritter 1993: 51 ff.). Aber angesichts der offensichtlichen, v. a. finanziellen Überforderung des Staates beim Aufbau in den

⁸ Bis 1983 existierte zwar die Möglichkeit, sog. „weisungsfreie Aufgaben“ zu übernehmen (Schmitz 1991: 89 u. 102). Davon wurde allerdings nur in einem Fall Gebrauch gemacht, da die Übernahme weiterer Aufgaben durch die Regionalplanung von den Landkreisen kritisch verfolgt wurde (Schmitz 2007 mdl.).

neuen Ländern wurde diese Idee zum dominierenden Ansatz der Regionalpolitik. Das musste zwangsläufig Auswirkungen auf das Berufsbild des Raumplaners haben: Wachstum und Investitionen anhand eines Ordnungskonzeptes räumlich zu verteilen, reicht nicht mehr aus. Für die Wahrnehmung der Entwicklungsfunktion müssen regionale Stärken und Prioritäten selbst ermittelt und Investitionen zu ihrer Erfüllung durch Überzeugungsarbeit eingeworben werden.

Impulse kamen sicherlich auch aus der Städtebauförderung, die seit den 1970er-Jahren Erfahrungen mit umsetzungs- und prozessorientierter Planung sowie der Einbeziehung privater Akteure sammeln konnte. Diese Erfahrungen sollten über Modellvorhaben den ostdeutschen Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Dafür war frühzeitig⁹ ein Sanierungsprogramm entwickelt worden, das „neue Wege für eine wirksame Stadterneuerungspolitik“ aufzeigen sollte (BMRBS 1991: 127). Durch die Zusammenarbeit von erfahrenen Sanierungsträgern aus dem Westen mit lokalen Akteuren in den Modellstädten sollten Konzepte erprobt werden, die auch auf andere Kommunen übertragbar sind (ebd.). Später entstand das Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), das als Vorbild für die Modellvorhaben der Raumordnung diente (siehe Kap. 2.3.3).

Eine große Aufmerksamkeit hat auch die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park und ihr Ansatz der Leitprojekte hervorgerufen.

Nicht zuletzt wurden auch in der Raumplanung der Länder – neben den Modellvorhaben der Bundesraumordnung – neue handlungsorientierte Ansätze entwickelt. Dabei ist zuerst das Teilraumgutachten in Bayern zu nennen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass informelle Aktivitäten zur Umsetzung der Ziele der Raumplanung schon immer eingesetzt wurden, auch wenn sie vielleicht nicht als Teil der Raumplanung gesehen und nach außen dargestellt wurden.

Aber ausgelöst durch Impulse von der Bundesraumordnung und ein verändertes Selbstverständnis der Planung sowie der Regionalpolitik, haben informelle Aktivitäten in den 1990er-Jahren eine weite Verbreitung gefunden. Durch die höhere Aufmerksamkeit, die ihnen auch vonseiten der Wissenschaft zuteil wurde, konnten auch die Methoden verbessert werden. Professionelle Techniken der Gesprächsstrukturierung, wie z. B. die Metaplan-Methode (Scholles, Putschky 2001), oder des Projektmanagements traten an die Stelle einfacher „Sitzungsleitung“.

Somit war die kooperative Planung keine Erfindung der 1990er-Jahre, hat aber in diesem Jahrzehnt einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren.

Formelle Instrumente

Der Einfluss der Ökologisierung der Raumplanung auf die Inhalte und Instrumente von Raumordnungsplänen wurde bereits dargestellt. Nach dieser Phase hat es keine einschneidenden Veränderungen mehr gegeben.

Einzige Ausnahme ist die Entwicklung des Instruments der Eignungsgebiete für die planerische Steuerung privilegierter Nutzungen (siehe Kap. 2.3.3). Kleinere Veränderungen, zumindest in Niedersachsen, sind die Einführung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung als Angebotsplanung (siehe Kap. 2.3.5) sowie Versuche einer

⁹ Das Programm war noch vom DDR-Bauminister gemeinsam mit seinem westdeutschen Kollegen vereinbart worden (BMRBS 1991: 127).

Mengensteuerung, auch parametrische Steuerung (Cools et al. 2003) genannt, im Bereich der Windenergie und der Eigenentwicklung (siehe Kap. 2.3.5 und 2.4.5).

Das o. g. Zitat von Hübler enthält in einer längeren Fassung auch Aussagen zu formellen Instrumenten: „Alle Typen dieser informellen Instrumente gehören eigentlich zum ‚uralten Handwerkszeug‘ einer ‚guten Raumplanung‘; ihr Bedeutungszuwachs in den letzten zwei Jahrzehnten muss vor allem mit der relativen Wirkungslosigkeit, der Schwerfälligkeit und Langsamkeit der formellen Instrumente erklärt werden“ (Hübler 2005: 639).

Die Frage der Wirkungslosigkeit kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, aber dass der Umfang von Raumordnungsplänen immer mehr zugenommen hat und die Aufstellung der Pläne immer länger dauert, ist erkennbar. Kegel (2007 mdl.) berichtet, dass im Falle des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Großraum Braunschweig alleine zwischen der Bekanntgabe der Planungsabsichten und der Vorlage des Entwurfs zwei Jahre vergingen. Insgesamt sind in dem Plan 44 verschiedene Einzelthemen behandelt worden.

Daraus wird deutlich, dass sich Raumordnungspläne zur Lösung kurz- und mittelfristiger Problemstellungen immer weniger eignen. Diese Entwicklung hat Ende der 1990er-Jahre eine Diskussion um den „schlanken Regionalplan“, der mit weniger Planzeichen auskommen sollte, ausgelöst (Kistenmacher et al. 2000). Denn nicht nur der thematische Umfang hat zugenommen, auch die Liste der Planzeichen ist immer länger geworden. Die Einführung der Vorranggebietskonzeption und neue inhaltliche Herausforderungen (z. B. Windenergie) haben zur Einführung neuer Planzeichen geführt, ohne dass ältere abgeschafft worden wären. So finden sich in Raumordnungsplänen Symbole und flächige Darstellungen aus der gesamten Entwicklungsgeschichte der Raumplanung wieder.

Im Entwurf für eine Änderung des Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms 2007 ist die Liste der Planzeichen für Regionale Raumordnungsprogramme erstmals reduziert worden. Beispielsweise wurden die Zuweisungen der Funktion „Entwicklung und Sicherung von Wohnstätten“ bzw. „Arbeitsstätten“ abgeschafft. Allerdings können die Regionen in Absprache mit der Landesplanung auch eigene Planzeichen verwenden (Niedersächsischer Landtag 2007: 39 ff.).

Neues aus der Raumplanung?

Die Entwicklung der letzten zehn Jahre lässt sich noch nicht richtig in die Entwicklungsgeschichte der Raumplanung einordnen.

Die einzige sich abzeichnende Tendenz ist die, dass die Bedingungen, unter denen Raumplanung stattfindet, offenbar immer schwieriger werden. Es gelingt anscheinend immer weniger, Politiker für Aspekte einer langfristigen Raumentwicklung zu sensibilisieren (Gnest, Schöfer 2006).

Die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung – fälschlicherweise oft als Controlling bezeichnet – im Rahmen von Verwaltungsreformen lässt befürchten, dass alle planerischen Aktivitäten stärker unter Effizienzaspekten bewertet werden. Während die Raumplanung in der Vergangenheit politische Überzeugungsarbeit leisten musste, wird sie sich in Zukunft stärker ökonomisch rechtfertigen müssen. Da die Kosten für die Erstellung von Raumordnungsplänen aufgrund des benötigten Personals nicht gerade gering sind, ist es wichtig, auch den Mehrwert der Planung darstellen zu können.

Dafür wäre zum einen eine Erfolgskontrolle der Planung wichtig, aber in diesem Bereich sind bislang wenig Fortschritte zu erkennen. Vielleicht befruchtet die Einführung eines Monitorings im Rahmen der strategischen Umweltprüfung, mit dem die (Aus-) Wirkungen des Plans auf die Umwelt erfasst werden sollen, die Diskussion um eine Wirkungskontrolle in der Planung. Zum anderen werden Modelle benötigt, mit denen sich die gesellschaftlichen Kosten von bestimmten Raum- und Siedlungsstrukturen verdeutlichen lassen.

Positiv für die Raumplanung ist dagegen, dass der regionalen Ebene weiterhin eine bedeutende Rolle in vielen Politikbereichen zukommt. Belege dafür sind die auch institutionell verfestigte Zusammenarbeit in einigen Verdichtungsräumen (Hannover, Stuttgart, Aachen, Rhein-Neckar) sowie die Diskussion um Kreisreformen (Mecklenburg-Vorpommern).

Indiz für die Bedeutungszunahme der regionalen Ebene ist auch die Regionalisierung der Struktur- und Agrarpolitik. Die neuen Steuerungsansätze der Fachressorts stellen allerdings eine Konkurrenz zur Raumordnung dar und haben einen Bedeutungsverlust der Regionalplanung zur Folge (Fürst 2007 mdl.).

Priebs wies zwar Ende der 1990er-Jahre darauf hin, dass das „Feld der ‚Regionaldiplomatie‘ kaum von anderen Akteuren des administrativen Systems reklamiert wird“ (Priebs 1998: 212), aber das hat sich möglicherweise schon geändert. Beispielsweise hat die Gründung der Region Hannover mit direkt gewählten Repräsentanten auch dazu geführt, dass die regionale Kooperation und Entwicklung keine Nischenthemen mehr sind, sondern von den regionalen Politikern und der Verwaltungsspitze beansprucht werden.

Bei den informellen Instrumenten muss sich erst noch zeigen, welche sich verstetigen und welche mit der Änderung des Zeitgeists wieder verschwinden. „Entscheidend wird sein, ob die Akteure vor Ort zu einer dauerhaften, interkommunalen Zusammenarbeit und Eigenleistung bereit und fähig sind“ (BBR 2000: 207).

Inwieweit die Städtennetze, die Anfang der 90er-Jahre als einer der ersten neuen Handlungsansätze vom BBR gefördert wurden, heute noch Bestand haben und Träger von Aktivitäten sind, kann nicht abgeschätzt werden. Das Städtennetz Expo-Region-Hannover beispielsweise tritt zwar kaum noch öffentlich in Erscheinung, ist aber noch aktiv und hat wesentliche Impulse zur Bildung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen gegeben (Priebs 2004). Zudem wurde gemeinsam mit den Regionalplanern der um- und anliegenden Landkreise ein Forum zur Stadt- und Regionalplanung im äußeren Wirtschaftsraum Hannover¹⁰ initiiert, in dem Konzepte für die Steuerung des Einzelhandels und den Umgang mit dem demografischen Wandel erarbeitet werden (Domogalla 2007 mdl.; Städtennetz EXPO-Region o.J.). Insgesamt ist hier die Tendenz erkennbar, das Städtennetz zu einem regionalen Forum unter Beteiligung der Landkreise weiterzuentwickeln (vgl. Stadt Hameln 2008).

Viele regionale Entwicklungskonzepte sind inzwischen in einer Umsetzungsphase, an der die Raumplanung nicht beteiligt sein muss. In Braunschweig wurde beispielsweise die Region-Braunschweig-GmbH gegründet, um die aus dem REK entstandenen Projekte zu verwirklichen (Kegel 2007 mdl.). Vergleichbar ist die Situation des Regionalparks Rhein-Main: Das Konzept, die Grünzüge nicht nur zu schützen, sondern auch in Wert zu setzen, wurde ursprünglich vom Umlandverband Frankfurt entwickelt, später

¹⁰ Damit ist der sog. 2. Ring außerhalb der (Kern-)Region Hannover gemeint.

aber von einer Dachgesellschaft und verschiedenen Projektträgern übernommen (Rautenstrauch 2007 mdl.).

Diese Rollenverteilung, bei der die Regionalplanung Projekte entwickelt, aber nicht selber umsetzt, ist nicht neu, wie die älteren Beispiele gezeigt haben (s. o.). Sie birgt aber die Gefahr, dass der Beitrag der Regionalplanung zur regionalen Entwicklung in der Öffentlichkeit nicht genügend wahrgenommen wird. So verwundert es jedenfalls nicht, dass das Image der Raumplanung immer noch von der Ordnungsfunktion bestimmt wird (Gnest, Schöfer 2006: 10).

Heutiger Stellenwert der Landes- und Regionalplanung

Auf den letzten Seiten ging es fast ausschließlich um Regionalplanung. Auf dieser Planungsebene hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine große Bandbreite von informellen und formellen Aktivitäten gegeben. Sie haben dazu geführt, dass auf der kommunalen Ebene – bei allen Konflikten – ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Regionalplanung entstanden ist (Fürst 2007 mdl.).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich für die Landesplanung nicht feststellen. Nach der Einführung einer Steuerung mit Vorrang- und Vorbehaltsgebieten hat es in der Landesplanung keine bedeutsamen Veränderungen mehr gegeben. Auch die Umsetzungsorientierung ist schwach ausgeprägt, auch wenn die Landesplanung mit der Regionalplanung über eine nachgeordnete Planungsebene zur Umsetzung ihrer Ziele verfügt. Möglicherweise haben die Erfahrungen mit der integrierten Landesentwicklungsplanung lange nachgewirkt.

Insgesamt muss jedenfalls konstatiert werden, dass es in den letzten Jahren zu einer Entwertung der Landesplanung gekommen ist (Schmitz, Fürst 2007 mdl.).

4 Schlussfolgerungen zur Raumplanung als Gegenstand einer Theorie

Was ist Raumplanung?

Das Nachdenken über die eigene Disziplin und ihre Zukunftsperspektiven hat in der Raumplanung Tradition. Die wissenschaftlichen Plenarsitzungen der ARL der Jahre 1975 („Planung unter veränderten Verhältnissen“), 1976 („Standort und Stellenwert der Raumplanung“), 1980 („Räumliche Planung in der Bewährung“), 1982 („Landesplanung und Städtebau in den 1980er-Jahren – Aufgabenwandel und Wechselbeziehungen“), 1987 („Städtebau und Landesplanung im Wandel – Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick“), 1990 („Landes- und Regionalplanung in den 1990er-Jahren“), 1995 („Zukunftsaufgabe Regionalplanung“) und 2001 („Zukunftsforum Raumplanung“) beschäftigten sich alle mit dieser Fragestellung (siehe Anhang 3).

Möglicherweise ist die Diskussion über veränderte (= schlechtere) Rahmenbedingungen und ihre Implikationen für die Raumplanung auch deshalb immer wieder geführt worden, weil sich die Planer zum Teil noch an überzogenen Gestaltungsansprüchen aus den 1960er- und 1970er-Jahren orientiert und nur langsam vom Verständnis als „Gesamtplanung“ gelöst haben.

Aber was macht Raumplanung – so wie sie sich in den letzten 30 Jahren entwickelt hat – aus? Im Vorfeld dieser Studie war diskutiert worden, ob nicht eine Beschränkung auf die Aktivität der Produktion von Plänen sinnvoll wäre. Doch die Verzahnung der formellen Planung mit informellen Aktivitäten war und ist so stark, dass nur eine gemeinsame Betrachtung der Praxis gerecht werden kann. Und diesen Anspruch, die Pra-

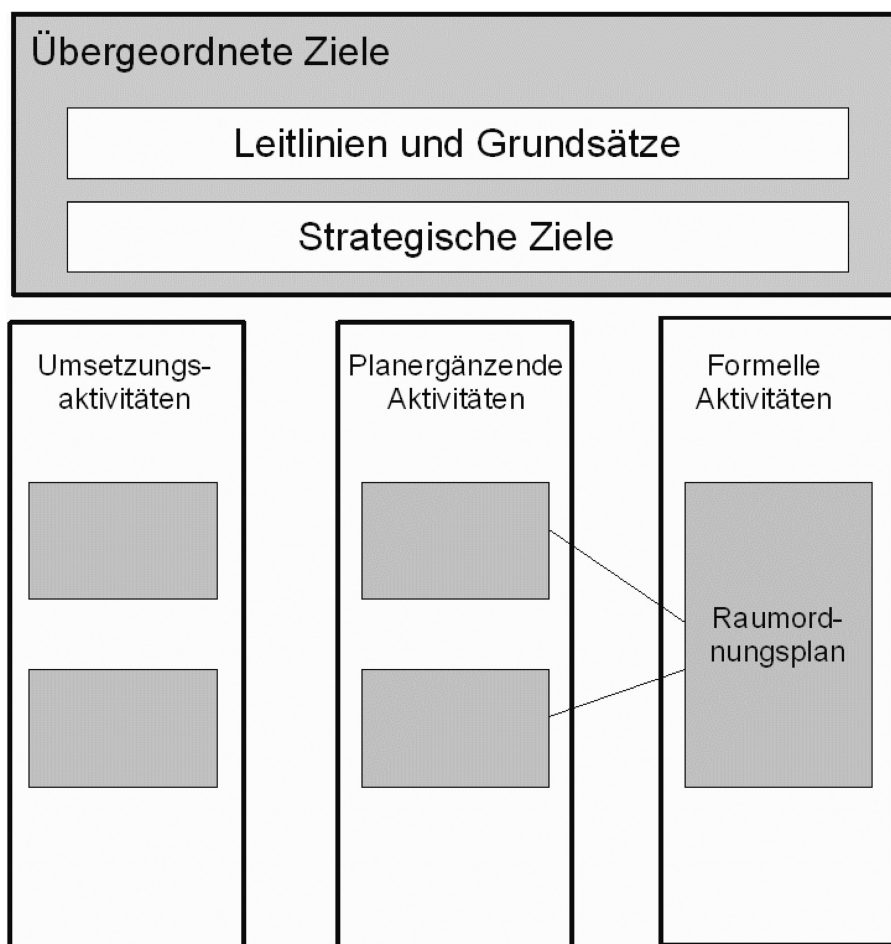
xis zwar durch Modellbildung zu abstrahieren, aber sie in ihrer Gesamtheit zu erfassen, muss ein theoretischer Rahmen erfüllen.

Übergeordnete Zielvorstellungen

Eine isolierte Betrachtung der formellen, also auf einer Rechtsgrundlage basierenden Tätigkeiten wäre schon deshalb nicht zielführend, weil formelle wie informelle Aktivitäten der Raumplaner den gleichen Zweck verfolgen: Sie sollen einen Beitrag zur Erfüllung übergeordneter Zielvorstellungen für die Entwicklung des Raumes leisten. Übergeordnet heißt dabei, dass es sich nicht um Handlungsziele, sondern um die mit den Handlungen intendierte Wirkung auf den Raum handelt. (Auf keinen Fall ist die juristische Kategorie nach § 3 ROG gemeint.)

Raumplaner haben eine Vorstellung davon, wie die Struktur „ihres“ Raums aussehen oder sich entwickeln soll. Diese Vorstellungen können inhaltlich umfassend sein oder sich nur auf bestimmte Aspekte konzentrieren. Sie können in einem Leitbild dargestellt sein, in der Regel existieren sie jedoch nur in den Köpfen und bleiben unausgesprochen (vgl. Schönwandt, Jung 2006: 21).

Abb. 3: Übergeordnete Ziele und Aktivitäten der Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung (siehe auch Abb. 2)

Auch die Problemorientierung in der Planung, z.B. durch eine „Probleme-zuerst“-Strategie (ebd.), basiert auf diesen übergeordneten Zielvorstellungen für den Raum: Probleme sind nichts anderes als identifizierte Abweichungen der gegenwärtigen oder

zukünftig erwarteten Realität von den Zielvorstellungen. Die Beobachtung der Realität und die Weiterentwicklung der Ziele bedingen sich gegenseitig. Um es an einem Beispiel zu erläutern: In vielen Fällen hat sicherlich erst der Bau großer Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ die Konsequenzen für den Verkehr, die Innenstadt-Entwicklung und die Versorgung nicht mobiler Bevölkerungsteile aufgezeigt. Das hat zu einer Erweiterung der übergeordneten Ziele für den Einzelhandel geführt (wohnnortnahe Versorgung, städtebauliche Integration, Anbindung an ÖPNV).

Die übergeordneten Ziele haben leider die unangenehme Eigenschaft, nicht nebeneinander, sondern in einem komplexen Verhältnis zueinander zu stehen (Scholles 2001: 141). Insbesondere können sie hierarchisch aufgebaut sein, wenn ein Ziel gleichzeitig Mittel zur Erfüllung eines höheren Ziels ist. Vereinfacht ausgedrückt, lassen sich die übergeordneten Zielvorstellungen der Raumplanung auf zwei Ebenen verteilen: die der Leitvorstellungen und Grundsätze, wie sie z. B. in den §§ 1 und 2 des Raumordnungsgesetzes dargestellt sind, und die der strategischen Ziele, welche die Leitvorstellungen und Grundsätze unter den Bedingungen eines bestimmten Raumes konkretisieren.

Die Leitvorstellungen (nicht nur die aus dem ROG) sind üblicherweise sehr allgemein und abstrakt. Die formellen und informellen Aktivitäten der Umsetzung (siehe oben und im Folgenden) müssen sich bereits am Machbaren orientieren – sei es in politischer, finanzieller oder technischer Hinsicht. Daher ist die dazwischen liegende Ebene der übergeordneten, strategischen Ziele für einen konkreten Raum von besonderer Bedeutung.

Die Aufstellung der strategischen Ziele ist ein schwieriges Unterfangen, selbst wenn sie nicht kooperativ erfolgt, sondern es sich um eine „Einzelleistung“ des oder der Planer handelt. Aus diesem Grund kann es sinnvoll sein, direkt auf der Ebene der Problemdefinition anzusetzen. Methodisch ist das nicht zu kritisieren, da zwischen Problemen und Zielen ein kausaler Zusammenhang besteht (s. o.).

Als Beispiel dafür kann das Arbeitsprogramm der Regionalplanung in der Region Hannover für die Wahlperiode von 2002 bis 2006 (Region Hannover 2002) gelten, in dem sowohl strategische Ziele als auch inhaltliche Problemstellungen formuliert wurden (siehe Tab. 2, der kursiv gekennzeichnete Text wurde vom Verfasser auf Basis seiner Kenntnis der Regionalplanung in Hannover ergänzt).

Tab. 2: Strategische Ziele, ermittelte Probleme und Umsetzungsmöglichkeiten der Regionalplanung in der Region Hannover

Strategisches Ziel	Definiertes Problem	Umsetzung
Konzentration bzw. schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung im Einzugsbereich des öffentlichen Personennahverkehrs	<i>Vorstellungen der Gemeinden für Siedlungserweiterungen an anderen Standorten</i>	Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung (durch Regionalplan und Überzeugung der Entscheidungsträger)
Verhinderung der Zersiedelung	<i>Zersiedelung der Landschaft „Flächenverbrauch“ (fortschreitende Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke)</i>	Sicherung schützenswerter Landschafts- und Erholungsräume Qualifikation dieser Freiräume im Rahmen regionaler Vernetzungsprojekte (in Kooperation mit Naherholung)
Behutsame Entwicklung an ausgewählten Standorten sowie angemessene Eigenentwicklung in den übrigen Orten (keine intraregionale Konkurrenz)	Auslastung der vorhandenen Infrastruktur bei nur noch geringem Bevölkerungswachstum	<i>Ausweisungen im Regionalplan: Funktion Wohnen bzw. Eigenentwicklung</i> Aufbau einer regionalen Wohnungsmarktbeobachtung
Erhaltung bzw. Nicht-Gefährdung ausgeglichener Versorgungsstrukturen in den Zentren, vor allem Innenstädten	<i>Veränderungen im Einzelhandel (Verkaufsflächenzuwachs etc.) Nachfrage nach nicht integrierten Standorten außerhalb der Zentren</i>	Regional verträgliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch regionales Einzelhandelskonzept und dessen Einbindung in das Regionale Raumordnungsprogramm
Mit den Umweltschutzbelangen abgestimmte Rohstoffvorsorge	Harte, in anderen Regionen auch eskalierende Flächennutzungskonflikte	Bodenabbaukonzept Südliches Leinetal (<i>Konsensprojekt unter Beteiligung der Kommunen und der Abbauwirtschaft</i>) und dessen Integration in das Regionale Raumordnungsprogramm
<i>Koordination des Bedarfs an Standorten für Windenergie mit Erfordernissen des Umweltschutzes</i>	Große Nachfrage nach Standorten für Windenergieanlagen aufgrund energiepolitischer Förderung der Windenergienutzung	Mitwirkung an weiteren Plan- und Genehmigungsverfahren Werbung für Akzeptanz vor Ort
Vermittlung der Regionalplanung nach außen und in der Öffentlichkeit	<i>Fehlende politische Akzeptanz für Regionalplanung Geringe Kenntnis der Aufgaben und Instrumente der Regionalplanung (in der Öffentlichkeit)</i>	Moderation, Kommunikation, begleitende Projekte, Wettbewerbe und vielfältige Formen der Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden, mit benachbarten Landkreisen und im Rahmen von Netzwerken Einsatz neuer Informationstechniken (Internet)

Quelle: Region Hannover 2002, Darstellungen in kursiver Schrift nicht im Original

Aktivitäten

Durch formelle und verschiedene informelle Aktivitäten (siehe Kap. 3) versuchen Raumplaner, einen Beitrag zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele zu leisten. Je nach Problemfeld sind die Möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung unterschiedlich groß. Als Beispiel sei die Verhinderung der Zersiedelung, die auch in Tab. 1 als Ziel aufgeführt ist, genannt: Die Raumplanung kann die Konzentration der Siedlungstätigkeit an bestimmten Standorten fördern und sie gleichzeitig an anderen Stellen durch Restriktionen erschweren. Aber Rahmenbedingungen wie beispielsweise

- die inzwischen abgeschaffte Förderung des Eigenheimbaus (Eigenheimzulage)
- die steuerliche Anrechnung von Kosten für Fahrten vom Wohn- zum Arbeitsort (Entfernungspauschale)
- das niedrigere Bodenpreisniveau mit abnehmender Zentrumsnähe
- der anhaltende Trend zum Eigenheim sowie
- die über die Jahre gestiegenen Ansprüche an die Größe der Wohnfläche pro Person

beschränken die Steuerungsmöglichkeiten erheblich. Daher empfiehlt es sich, lediglich von einem Beitrag zur Umsetzung zu sprechen, um nicht überhöhte Erwartungen zu wecken, die schließlich in einer Kritik an der Wirkungslosigkeit der Raumplanung enden.

Im Zentrum der Bemühungen von Landes- und Regionalplanern steht der Raumordnungsplan, dessen theoretische Einordnung sich schwierig gestaltet. Er enthält einerseits Zielvorstellungen, z.B. Entwicklungsachsen, aber auch viele textliche Festsetzungen mitsamt Begründung. Doch andererseits ist er auch Umsetzungsinstrument, indem er verbindliche Aussagen zur Flächennutzung trifft (z. B. in Form von Vorranggebieten). Je nach Sichtweise können Vorranggebiete als Angebots- oder als Negativplanung betrachtet werden. Aus Sicht der Raumkategorie, der ein Vorrang eingeräumt wird, handelt es sich um ein Angebot. Um es etwas überspitzt zu formulieren: Ein Vorranggebiet für Naherholung verpflichtet den Eigentümer nicht, Bänke aufzustellen. Aus Sicht anderer Nutzungsansprüche handelt es sich um eine Restriktion, da keine Nutzungen möglich sind, die dem Vorrangzweck widersprechen. Somit ist ein Vorranggebiet für Naherholung für einen Abbauunternehmer der Rohstoffwirtschaft eine Tabu-Fläche.

Kommunikation und Kooperation

Für alle planerischen Aktivitäten spielt die Kommunikation und Kooperation mit den Adressaten der Planung eine große Rolle. Die Anwendung formeller Instrumente wird erleichtert, wenn es gelingt, andere Akteure von ihrem Sinn zu überzeugen. Im Idealfall sind Win-win-Situationen möglich, wenn den Betroffenen auch ein Nutzen vermittelt werden kann, z.B. wenn sich zwei Gemeinden auf ein gemeinsames Gewerbegebiet verständigen können, anstatt in intraregionale Konkurrenz um ohnehin rare Investitionen zu treten.

Wenn es um Aktivitäten zur Umsetzung von Projekten geht, müssen sich Raumplaner Verbündete, also Kooperationspartner suchen. In Tabelle 2 findet sich der Verweis auf eine Zusammenarbeit mit dem Bereich Naherholung, um Freiräume in Wert zu setzen und sie damit besser vor Bebauung zu schützen. Ein ähnlicher Ansatz hat im Planungsverband Frankfurt zur Gründung einer eigenen Regionalpark-Gesellschaft geführt.

Die Kooperation mit anderen Akteuren ist vor allem dann erfolgreich, wenn es gelingt, eine gemeinsame Problemwahrnehmung zu erzielen. Daher kann es auch sinnvoll sein, nicht nur bei der Umsetzung übergeordneter Ziele mit anderen Akteuren zu kooperieren, sondern auch die übergeordneten Ziele selbst im Diskurs mit anderen Akteuren zu entwickeln. Zudem ist Raumplanung eingebettet in das politische System – jeder Raumordnungsplan wird von einer Vertretungskörperschaft politisch beschlossen – so dass auch die politischen Schwerpunktsetzungen einfließen sollten. Denn wenn die strategischen Ziele der Raumplaner den strategischen Zielen der Raum-Politiker widersprechen, wird die Verwirklichung der Ziele der Raumplanung auf starke Widerstände stoßen.

Ein solcher Prozess, bei dem die strategischen Ziele mit allen relevanten Akteuren gemeinsam erarbeitet werden und am Ende als niedergeschriebene textliche und grafische Darstellungen vorliegen, findet z. B. bei der Erarbeitung von Leitbildern oder Regionalen Entwicklungskonzepten statt. Doch solche Verfahren sind aufwendig und ein Erfolg ist nicht garantiert. Es ist nicht auszuschließen, dass eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu sehr allgemeinen Zielvorstellungen führt, deren praktische Bedeutung am Ende in keinem Verhältnis zum Aufwand steht.

Die kooperative Identifikation von konkreten Problemen fällt vermutlich auch leichter als die Formulierung von Zielvorstellungen. Ein mögliches Verfahren wäre das „problembezogene Regionalmanagement“ (Löb 2006: 66 f.), bei dem die Problemdefinition mit der Projektentwicklung verknüpft ist. Aber auch dieser Ansatz ist methodisch und institutionell aufwändig, zudem erwies sich in bisherigen Modellvorhaben die Umsetzung der entwickelten Projekte als schwierig (Löb 2006: 106 u. 111).

Piegsa (2007 mdl.) verweist darauf, dass die Umsetzung von Maßnahmen nur gelingt, wenn die mitwirkenden Akteure über ein starkes Eigeninteresse verfügen. Daher ist anzunehmen, dass bei Umsetzungsaktivitäten in der regionalplanerischen Praxis temporäre und wenig institutionalisierte Projektpartnerschaften dominieren, bei denen es um die Lösung eines bekannten, akuten Problems geht.

Weiterer Forschungsbedarf

Für die Beschäftigung mit einem theoretischen Rahmen der Raumplanung muss zunächst der Gegenstand geklärt werden. Das führt zur vermeintlich einfachen Frage, die eingangs dieses Kapitels formuliert worden ist: Was ist Raumplanung?

Raumplanung kann als gesellschaftliche oder politische Aufgabe, als technische oder kommunikative Tätigkeit, als Institution, Organisation oder als Berufsstand verstanden werden.

Für diese Studie wurde als Arbeitsgrundlage ein Verständnis gewählt, wonach Raumplanung alle Aktivitäten der Träger der Regional- und Landesplanung sowie der Bundesraumordnung umfasst (siehe Kap. 1). Diese Definition erwies sich für die Aufgabenstellung dieser Studie als gut handhabbar.

Schwierigkeiten bereitet allerdings die Systematisierung dieser Aktivitäten, insbesondere derer, die nicht auf einer Rechtsgrundlage beruhen. Der in Kapitel 3 unternommene Versuch, zwischen informellen planergänzenden und informellen Umsetzungsinstrumenten zu differenzieren, stellt einen möglichen ersten Ansatzpunkt dar.

Die Verwendung des Begriffs „Aktivitäten“ erfolgte, weil die begriffliche Alternative, das „Instrument“, nicht immer klar zu definieren ist. Ein Instrument als Mittel zur Erreichung eines Zweckes ist auf verschiedenen Ebenen denkbar. So werden im Sprachgebrauch sowohl Raumordnungspläne als Ganzes als auch einzelne Festsetzungen (Vorranggebiete) als Instrument bezeichnet. Aber auch Zielkonzepte wie Regionale Entwicklungskonzepte oder Leitbilder können – je nach Blickwinkel – als Instrument angesehen werden.

Eine Theorie der Raumplanung sollte auch das Verhältnis von Raumordnung und Raumordnungspolitik auf staatlicher Ebene sowie von Regionalplanung und regionaler Politik thematisieren. Wo hört Raumplanung auf und wo beginnt raumrelevante Politik?

Fast jedes politische Problem hat eine Raumrelevanz, aber nur die wenigsten lassen sich mit den Mitteln der Raumplanung lösen. Daher müssen sich Raumplaner über ihren Beitrag zur Lösung eines Raumproblems bewusst werden.

Die Abgrenzung von allgemeiner Raum- oder Regionalpolitik ist auch vernünftig, um nicht alle Aktivitäten von Raumplanern als Raumplanung fassen zu müssen. Gerade wenn ein Regionalplaner die Rolle des „regionalen Kümmerers“ übernimmt, handelt es sich nicht mehr um eine spezifische Tätigkeit als Raumplaner, sondern um Aktivitäten, die auch von beliebigen anderen Personen ausgeübt werden können.

Quellen

Literatur und Dokumente

- Bayerische Staatskanzlei (2003): Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten am 06.11.2003: „Perspektiven für Bayern schaffen: Sparen – reformieren – investieren“. <http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/> (02.01.08).
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte, Bd. 7. Bonn.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (o.J.): Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“. http://www.bbr.bund.de/nn_21684/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Programm/programm_node.html (30.07.07).
- BMRBS (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1975): Raumordnungsbericht 1974. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.004. Bonn-Bad Godesberg.
- BMRBS (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1979): Raumordnungsbericht 1978 und Materialien. Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.040. Bonn-Bad Godesberg.
- BMRBS (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1986): Raumordnungsbericht 1986. Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 06.061. Bonn-Bad Godesberg.
- BMRBS (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1990): Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung. Bonn-Bad Godesberg.
- BMRBS (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1991): Raumordnungsbericht 1991 der Bundesregierung. Bonn-Bad Godesberg.
- BMRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_21210/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/Raumentwicklung_Deutschland/LeitbilderKonzepte/RaumentwicklungLeitbilder/ORA_pdf.html.
- BMRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1994): Raumordnungsbericht 1993. Bonn.
- BMV (Bundesministerium der Verteidigung) (2004): Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland. <http://www.bundeswehr.de> (23.07.2007).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2005): Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklung-raumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf (22.07.2007).
- Borchard, K.; Mäding, H.; Zimmermann, H. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: Nachrichten der ARL 2/2005, S. 1–3.
- Bundespräsidialamt (Hrsg.) (2004): Jeder ist gefordert: Interview mit dem „Focus“, 13.9.2004. <http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-,11057.620582/Jeder-ist-gefordert.-Interview.htm>.
- Cassing, G. (1983): Raumordnung und Gemeindeentwicklung: Zum Formwandel der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 4. Hannover.
- Castells, M. (2003): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil I der Trilogie „Das Informationszeitalter“. Opladen.

- Cholewa, W. (Bearb.) (1989): Synoptische Gegenüberstellung der Paragraphen des Raumordnungsgesetzes in der bis zum 18. Juli 1989 geltenden Fassung mit den Paragraphen des Raumordnungsgesetzes in der ab dem 19. Juli 1989 geltenden Fassung. In: Cholewa, W. (1989): Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze. Stuttgart.
- Cools, M.; Gnest, H.; Fürst, D. (2003): Parametrische Steuerung: Operationalisierte Zielvorgaben als neuer Steuerungsmodus in der Raumplanung. Stadt und Region als Handlungsfeld, Bd. 2. Frankfurt am Main.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. S. 465–469.
- Deutscher Bundestag (1983): Raumordnungsbericht 1982. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 10/210. Bonn.
- Deutscher Bundestag (1985): Programmatistische Schwerpunkte der Raumordnung. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 10/3146. <http://dip.bundestag.de/btd/10/031/1003146.pdf> (23.07.2007).
- Deutscher Bundestag (1994): Fragen an die deutsche Geschichte: Ideen, Kräfte, Entscheidungen von 1800 bis zur Gegenwart. Historische Ausstellung im Reichstagsgebäude in Berlin, Katalog. Berlin.
- Deutscher Bundestag (1995): Vierundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1995 bis 1998 (1999). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 13/1376. <http://dip.bundestag.de/btd/13/013/1301376.pdf> (01.08.2007).
- Deutscher Bundestag (2003): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietrich Austermann, Christian Schmidt (Fürth), Otto Bernhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU: Planungssicherheit für Bundeswehrstandorte. Drucksache 15/532. <http://dip.bundestag.de/btd/15/005/1500532.pdf> (23.07.07).
- Deutscher Bundestag (2005): Raumordnungsbericht 2005. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/55000. Berlin.
- Frahm, T.; Gnest, H. (2004): Regionalplanung im Internet – Bundesweite Status-quo-Analyse und Empfehlungen für die Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung. In: Schrenk, M. (Hrsg.): Computergestützte Raumplanung: Beiträge zum 9. Symposium zur Rolle der Informationstechnologie in der und für die Raumplanung (Corp 2004), 421–28, Wien (http://www.corp.at/corp_relaunch/papers_txt_suche/CORP2004_FRAHM_GNEST.pdf).
- Fürst, D.; Philippon, B. (1985): Die kreisgebundene Regionalplanung in Niedersachsen – eine Organisationsstudie. Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 19. Hannover.
- Fürst, D.; Ritter, E.-H. (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung: Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf.
- FWU (Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht) (1970): Raumordnung – eine Aufgabe der Gesellschaft. 16-mm-Lichttonfilm. München.
- Gadegast, J. (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumplanung in Nordrhein-Westfalen. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 182, Hannover. S. 252–289.
- Gnest, H. (2007): Monitoring. In: Fürst, D.; Scholles, F.: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund (im Erscheinen).
- Gnest, H.; Schöfer, M. (2006): Ansätze für eine zukunftsfähige Raumplanung: Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung. Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 324, Hannover.
- Haase-Lerch, C. (2005): Teilraumgutachten. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. S. 1141–1145.
- Healey, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. Environment and Planning B: Planning and Design, 23 (2), S. 217–234.
- Hesse, J. J. (2006): Raumordnung und Landesentwicklung: Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Staatsreform in Deutschland und Europa, Bd. 3, Baden-Baden.
- Hinüber, H. v. (1999): Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung. In: ARL: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover. S. 7–34 u. S. 44–53.
- Höhnberg, U. (2005): Raumordnungsverfahren. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. S. 884–891.
- Hübler, H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover. Bd. 182, S. 32–51.

- Hübler, H. (2005): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. S. 635–641.
- Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (o. J.): Verfassungsgericht kippt Kreisgebietsreform. http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal_prod/Landesportal/content/de/_aktuell/Verfassungsgericht_kippt_Kreisgebietsreform/index.jsp (27.07.07)
- Kappert, G. (2001): Aus der Frühzeit der Verbandsgeschichte 1963-1969. In: Kommunalverband Großraum Hannover: Großraum Hannover: Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover. Bd. 96, S. 51–61.
- Kirchhoff, F. (2003): Stellungnahme von Prof. Dr. F. Kirchhoff. Kommissionsdrucksache 0011 der Bundesstaatskommission. http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_6906/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0011.html.
- Kistenmacher, H., et al. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes. Bonn.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2007): Gesetzentwurf der Landesregierung zur Bildung der Städteregion Aachen (Aachen-Gesetz). Drucksache 14/5556. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD14-5556.pdf>.
- Löb, St. (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund.
- Moss, T. (2007): Zwischen Ökologisierung des Gewässerschutzes und Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft: Neue Handlungsanforderungen an Raumplanung und Regionalpolitik. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL (im Erscheinen).
- Müller-Raemisch, H.-R. (1988): Erfahrungen aus 40 Jahren Raumplanung aus Sicht des Städtebaus. Die Mythen in der modernen Stadtplanung. In: ARL: Städtebau und Landesplanung im Wandel: Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick, Ergebnisse der gemeinsamen Jahrestagung 1987 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Frankfurt am Main, Hannover. S. 69–86.
- Niebuhr-Ette, J.; Prieb, A. (2001): Regionalplanung im Großraum Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover: Großraum Hannover: Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Bd. 96, Hannover. S. 141–164.
- Niedersächsischer Landtag (2007): Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II –. Drucksache 15/3890. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C39545082_L20.pdf.
- Niedersächsischer Minister des Innern (1981): Raumordnungsbericht 1980. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsischer Ministerpräsident (1973): Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 – Stand Sommer 1973. Hannover.
- Niedersächsisches Innenministerium (1989): Raumordnungsbericht Niedersachsen 1988. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsisches Innenministerium (1993): Raumordnungsbericht Niedersachsen 1992. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Hannover.
- NML (Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2006): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen: Entwurf 2006. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C27966044_L20.pdf (02.08.2007).
- Okonnek, S. (1999): Entwicklung der Landes- und Regionalplanung in Ostdeutschland. In: ARL: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover. S. 34–44.
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (o. J.): Verbandsgeschichte. <http://www.planungsverband.de/index.php?mNavID=1.100&sNavID=1136.11&La=1> (24.07.2007)
- Prieb, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: ARL: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover. S. 205–236.
- Prieb, A. (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtregiionaler Organisationsstrukturen. Die öffentliche Verwaltung, (4), 144–151.
- Prieb, A. (2004): Raum Hannover–Braunschweig–Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. Neues Archiv für Niedersachsen 2/2004, 101–112.
- Region Hannover (2002): Arbeitsprogramm der Regionalplanung für die I. Wahlperiode. http://www.hannover.de/data/download/a/arb_rpl.pdf (01.08.2007).
- Region Hannover (2005): Regionales Raumordnungsprogramm: Beschreibende Darstellung. http://www.hannover.de/data/download/umwelt_bauen/RH_RROP_2005/BeschrDar.pdf (01.08.2007)

- Rühmann, A. (2001): Die unterschiedlichen Verbandsmodelle in der Region Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover: Großraum Hannover: Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover. Bd. 96, S. 31–50.
- Schefer, A. G. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Rheinland-Pfalz. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover. Bd. 182, S. 290–320.
- Schirmacher, H. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover. Bd. 182, S. 153–196.
- Schmitz, G. (1991): Entwicklung der Regionalplanung in Baden-Württemberg. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover. Bd. 182, S. 82–104.
- Scholles, F. (2001): Zielsysteme und Entscheidung. In: Scholles, F.; Fürst, D.: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund. S. 139–143.
- Scholles, F.; Putschky, M. (2001): Metaplan. In: Scholles, F.; Fürst, D.: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund. S. 315–322.
- Schulz, H.-L. (2001): Aus der Frühzeit der Verbandsgeschichte 1969–1985. In: Kommunalverband Großraum Hannover: Großraum Hannover: Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover. Bd. 96, S. 51–62.
- Sinz, M. (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. S. 863–872.
- Stadt Hameln (2008): „Städtenetz als Marke entwickeln“. <http://www.hameln.de/stadtportal/aktuelles-presse/303/632.htm>.
- Städtenetz EXPO-Region (o.J.): Arbeitskreis „Flächenmanagement“. [http://www.expo-staedtenetz.de/\(01.08.2007\)](http://www.expo-staedtenetz.de/(01.08.2007)).
- Waterkamp, R. (1978): Handbuch Politische Planung. Uni-Taschenbücher, Bd. 703. Opladen.
- Weyl, H. (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: ARL: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 182, Hannover. S. 197–251.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (o.J.): Träger und Organisation der Regionalplanung. <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/traeger-und-organisation-der-regionalplanung/63579.html>.
- WTRG Economics (2007): Oil Price History and Analysis. <http://www.wtrg.com/prices.htm> (20.07.07).
- Zweckverband Großraum Hannover (1982): Regionales Raumordnungsprogramm 1981. Hannover.

Richtlinien, Gesetze und Verordnungen

- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf> (23.07.2007).
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034). <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> (23.07.2007).
- LROP 1994 – Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – (LROP II) vom 18. Juli 1994 (Nds. GVBl. S. 317, ausgegeben am 25. Juli 1994). <http://www.lrop.niedersachsen.de/textband/pdf/pdf2.pdf> (01.08.2007).
- ROG – Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog/gesamt.pdf> (23.07.2007).
- ROG 1965 – Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306). In: Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (1965): ROG des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.
- ROG 1989 – Raumordnungsgesetz vom 19. Juli 1989 (BGBl. I S. 1461). In: Cholewa, W. (1989): Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze. Stuttgart.
- SUP-RL – Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. <http://eurlex.europa.eu/de/index.htm> (29.06.2007).

WR-RL – Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> (29.06.2007).

Zeitungsartikel

Spiegel online, 09.03.2006: „Dresden verkauft Wohnungsbestand und wird schuldenfrei“. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,405194,00.html> (30.07.07).

Mündliche Quellen

Domogalla, P. (2007): Interview am 01.08.2007 in Wennigsen.

Fürst, D. (2007): Interview am 27.07.2007 in Hannover.

Güldenberger, E. (2007): Interview am 23.07.2007 in Hannover.

Kegel, U. (2007): Interview am 18.07.2007 in Braunschweig.

Kistenmacher, H. (2007): Interview am 26.07.2007 in Kaiserslautern.

Konze, H. (2007): Interview am 25.07.2007 in Düsseldorf.

Piegsa, G. (2007): Interview am 18.07.2007 in Braunschweig.

Priebs, A. (2007a): Die Region Hannover: Vom Planungsraum zur politischen Einheit. Vortrag am 16.01.2007 an der Universität Hannover.

Priebs, A. (2007b): Interview am 16.07.2007 in Hannover.

Rautenstrauch, L. (2007): Interview am 26.07.2007 in Flörsheim am Main.

Schmitz, G. (2007): Interview am 25.07.2007 in Mainz.

Worch, A. (2007): Interview am 18.07.2007 in Braunschweig.

Anhang

Die herangezogenen Raumordnungsberichte stammen aus verschiedenen Quellen (Veröffentlichungen in den Schriftenreihen des Ministeriums oder des Bundesamtes, Bundestagsdrucksachen in gedruckter Form oder im Internet). Im Quellenverzeichnis werden die jeweils benutzten Quellen angegeben. Zur besseren Übersichtlichkeit folgt an dieser Stelle noch eine Zusammenstellung der Raumordnungsberichte mit ihren Drucksachen-Nummern beim Deutschen Bundestag und einer Internet-Adresse, unter der sie zurzeit (Stand August 2007) zum Download bereitstehen.

Anhang 1: Liste der Raumordnungsberichte des Bundes

Berichtsjahr ¹	Drucksachenummer	Internet-Adresse
1974	nicht bekannt	nicht bekannt
1978	8/2378	http://dip.bundestag.de/btd/08/023/0802378.pdf
1982	10/210	http://dip.bundestag.de/btd/10/002/1000210.pdf
1986	10/6027	http://dip.bundestag.de/btd/10/060/1006027.pdf
1990	11/7589	http://dip.bundestag.de/btd/11/075/1107589.pdf
1991	12/1098	http://dip.bundestag.de/btd/12/010/1201098.pdf
1993	12/6921	http://dip.bundestag.de/btd/12/069/1206921.pdf
2000	14/3874	http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403874.pdf
2005	15/5500	http://dip.bundestag.de/btd/15/055/1505500.pdf

¹ Muss nicht zwangsläufig das Jahr der Veröffentlichung sein!

Anhang 2: Liste der Interviewpartner

Name	Ausgewählte Funktionen	Datum des Interviews Ort
Priebs, Axel, Prof. Dr.	Regionalplaner Landkreis Verden (1984–1986), Fachbereichsleiter Regionalplanung beim Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) (1995–2001), Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen und 1. Regionsrat der Region Hannover (seit 2001)	16. Juli 2007 Hannover
Piegsa, Günter	Leiter des Planungsamtes im Landkreis Goslar (bis 2004), Referent für den Aufgabenbereich „Landesentwicklung, Raumordnung“ in der Regierungsvertretung Braunschweig	18. Juli 2007 Braunschweig (gemeinsam mit A. Worch)
Worch, Astrid	Dezernat Raumordnung der Bezirksregierung Braunschweig (bis 2004), Mitarbeiterin im Aufgabenbereich „Landesentwicklung, Raumordnung“ in der Regierungsvertretung Braunschweig	18. Juli 2007 Braunschweig (gemeinsam mit G. Piegsa)
Kegel, Ulrich	Stadt Braunschweig (1973), Dezernent für Regionalplanung und 1. Verbandsrat, Zweckverband Großraum Braunschweig (seit 1992)	18. Juli 2007 Braunschweig
Domogalla, Peter	Bezirksregierung Oldenburg (bis 1979), Niedersächsisches Innenministerium (oberste Landesplanungsbehörde, 1979–1981), Dezernatsleiter Raumordnung/Landesentwicklung bei der Bezirksregierung Hannover (1981–2003)	1. August 2007 Wennigsen
Güldenber, Eckart, Prof. Dr.	Referendariat und 2. Staatsexamen für den höheren Landesplanungsdienst in Niedersachsen (1972–1974), Fachbereichsleiter Planung und Naherholung beim Kommunalverband Großraum Hannover (1982–1995), Abteilungsleiter für Städtebauförderung und Wohnungswesen im Innenministerium Schleswig-Holstein (1995–2005)	23. Juli 2007 Hannover
Konze, Heinz	Bezirksregierung Düsseldorf (seit 1976), Abteilungsleiter für Regionalplanung, Wirtschaft, Verkehr und ländliche Entwicklung	25. Juli 2007 Düsseldorf
Schmitz, Gottfried, Dr.	Verbandsdirektor und Leitender Planer des Regionalverbands Unterer Neckar, Verbandsdirektor des Raumordnungsverbands Rhein-Neckar (1974–1996)	25. Juli 2007 Mainz
Rautenstrauch, Lorenz, Dr.	Umlandverband Frankfurt (1976–2001), Leiter der Planungsabteilung des Planungsverbands Frankfurt (2001–2005), Regionalpark RheinMain ab 1996 nebenamtlich, seit 2005 hauptamtlicher Geschäftsführer	26. Juli 2007 Flörsheim am Main
Kistenmacher, Hans, Prof. Dr. Dr. h. c.	o. Prof. für Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern (1976–1999), Leiter der Koordinierungsstelle Südpfalz der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz (nebenamtlich, 1976–2002), Vorsitzender des Beirats für Kommunalentwicklung Rheinland-Pfalz (seit 2003)	26. Juli 2007 Kaiserslautern
Fürst, Dietrich, Prof. Dr.	o. Prof. für Landesplanung und Raumforschung an der Universität Hannover (1981–2003)	27. Juli 2007 Hannover

Anhang 3: Themen der Wissenschaftlichen Plenarsitzungen von 1975–2007 der ARL

Jahr	Ort	Thema
1975	Duisburg	Planung unter veränderten Verhältnissen
1976	Mainz	Standort und Stellenwert der Raumordnung
1977	Bremen	Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Siedlungsstrukturen
1978	Saarbrücken	Die ökologische Orientierung der Raumplanung
1979	Augsburg	Die Kommune als Partner der Raumordnung und Landesplanung
1980	Osnabrück	Räumliche Planung in der Bewährung
1981	Freiburg i. Br.	Wirkungen der europäischen Verflechtung auf die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland
1982	Dortmund	Landesplanung und Städtebau in den 1980er Jahren – Aufgabenwandel und Wechselbeziehungen
1983	Wiesbaden	Umweltvorsorge durch Raumordnung
1984	Berlin	Entwicklungsprobleme großer Zentren
1985	Lübeck	Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte
1986	Nürnberg	Technikentwicklung und Raumstruktur
1987	Frankfurt am Main	Städtebau und Landesplanung im Wandel – Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick
1988	Papenburg/Emsland	Regionalentwicklung im föderalen Staat
1989	Bonn/Bad Godesberg	Europäische Integration – Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung
1990	Ulm/Neu-Ulm	Landes- und Regionalplanung in den 1990er Jahren
1991	Aachen	Perspektiven der Raumentwicklung in Europa
1992	Erfurt/Weimar	Infrastrukturelle Voraussetzungen des Strukturwandels
1993	Kassel	Raumordnungspolitik in Deutschland
1994	Mannheim	Kurskorrektur für Raumordnungs- und Verkehrspolitik – Wege zu einer raumverträglichen Mobilität
1995	Chemnitz	Zukunftsaufgabe Regionalplanung
1996	Hannover	Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa
1997	Berlin	Deutschland in der Welt von morgen – Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume
1998	Esslingen a. N.	Die Region ist die Stadt – Gemeinsame Strategien für Stadt und Region als Antwort auf die Globalisierung
1999	Gelsenkirchen	Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels
2000	Ingolstadt	Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung
2001	Bonn	Zukunftsforum RaumPlanung
2002	Potsdam	Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?
2003	Saarbrücken	Risiken in Umwelt und Technik: Vorsorge durch Raumplanung
2004	Magdeburg	Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir?
2005	Ravensburg	Grenzenloser Verkehr? Verkehr an Grenzen!
2006	Rostock	Wasser als Element der Raumplanung
2007	Hamburg	Metropolregionen und territoriale Kohäsion

Quelle: ARL

Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BROP	Bundesraumordnungsprogramm
GA	Gemeinschaftsaufgabe (von Bund und Ländern)
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LROP	Landesraumordnungsprogramm
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm/Regionalplan
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Kurzfassung/Abstract

Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute

The development of supralocal spatial planning in the Federal Republic of Germany from 1975 to the present day

Wie hat sich die überörtliche Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 30 Jahren verändert? Dies ist die zentrale Fragestellung des vorliegenden Arbeitsmaterials der ARL. Dabei geht es nicht nur darum, bestimmte Entwicklungen in der Planungspraxis nachzuzeichnen, sondern auch deren Entstehungszusammenhänge zu untersuchen: Wodurch sind Veränderungen in der Raumplanung ausgelöst worden? Welche Rolle spielen veränderte Rahmenbedingungen, neue Problemstellungen oder die Einführung neuer Instrumente?

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die Aktivitäten der Träger der Regional- und Landesplanung sowie der Bundesraumordnung. Hierbei wird nicht nur die Planung im engeren Sinne, d. h. die Erarbeitung von Raumordnungsplänen, untersucht; vielmehr werden alle Tätigkeiten berücksichtigt, welche die planenden Stellen zur Erfüllung ihrer Zielvorstellungen als notwendig erachten. Dazu gehören auch die sog. „weichen“, informellen Instrumente wie Verhandlungen, Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen und persuasive Instrumente.

How has supralocal spatial planning in the Federal Republic of Germany changed over the course of the last thirty years? This is the central question to be addressed in the present ARL working materials. Attention is paid here not only to tracing specific developments in planning practice, but also to examining the circumstances which account for their genesis: What has triggered changes in spatial planning? Just what has been the impact of changes in the framework conditions, of the new problems to be faced, or of the introduction of new instruments?

The starting-point for this examination is provided by the activities of the agencies responsible for regional (intermunicipal) and state-level spatial planning and by the comprehensive tier of federal-level spatial planning. The focus is placed not only on planning in the narrow sense – i. e. the preparation of spatial-development plans – but rather on all of those activities deemed essential by planning authorities for achieving their objectives. These include what are referred to as “soft”, informal instruments such as negotiation, moderating regional development processes, and persuasive instruments.

Wie hat sich die überörtliche Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 30 Jahren verändert? Dies ist die zentrale Fragestellung des vorliegenden Arbeitsmaterials der ARL. Dabei geht es nicht nur darum, bestimmte Entwicklungen in der Planungspraxis nachzuzeichnen, sondern auch deren Entstehungszusammenhänge zu untersuchen: Wodurch sind Veränderungen in der Raumplanung ausgelöst worden? Welche Rolle spielen veränderte Rahmenbedingungen, neue Problemstellungen oder die Einführung neuer Instrumente?

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die Aktivitäten der Träger der Regional- und Landesplanung sowie der Bundesraumordnung. Hierbei wird nicht nur die Planung im engeren Sinne, d. h. die Erarbeitung von Raumordnungsplänen, untersucht; vielmehr werden alle Tätigkeiten berücksichtigt, welche die planenden Stellen zur Erfüllung ihrer Zielvorstellungen als notwendig erachten. Dazu gehören auch die sog. „weichen“, informellen Instrumente wie Verhandlungen, Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen und persuasive Instrumente.

How has supralocal spatial planning in the Federal Republic of Germany changed over the course of the last thirty years? This is the central question to be addressed in the present ARL working materials. Attention is paid here not only to tracing specific developments in planning practice, but also to examining the circumstances which account for their genesis: What has triggered changes in spatial planning? Just what has been the impact of changes in the framework conditions, of the new problems to be faced, or of the introduction of new instruments?

The starting-point for this examination is provided by the activities of the agencies responsible for regional (intermunicipal) and state-level spatial planning and by the comprehensive tier of federal-level spatial planning. The focus is placed not only on planning in the narrow sense – i.e. the preparation of spatial-development plans – but rather on all of those activities deemed essential by planning authorities for achieving their objectives. These include what are referred to as "soft", informal instruments such as negotiation, moderating regional development processes, and persuasive instruments.